

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Nationaal Actieplan Mensenrechten

Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau

Nationaal Actieplan Mensenrechten

Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau

Colofon
Het Nationaal Actieplan Mensenrechten is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

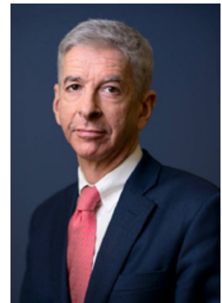
Contactpersoon
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Mr. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt
Paul.Sasse@minbzk.nl

December 2013 | B-20644

Inhoud

Voorwoord		**4**
1	**Inleiding**	**6**
1.1	Aanleiding en achtergrond	7
1.2	Doel, functie, afbakening en vervolg	8
1.3	Caribisch Nederland	9
1.4	Thema's en wijze van totstandkoming	9
2	**Mensenrechten in een democratische rechtsstaat**	**12**
2.1	Waarom mensenrechten?	13
2.2	Overheid en de werking van mensenrechten: enkele uitgangspunten	14
3	**Nationaal mensenrechtenbeleid en infrastructuur**	**16**
3.1	Meervoudige opdracht: regelgeving, naleving, bevordering en toezicht	17
3.1.1	Ontwikkeling van mensenrechtenstandaarden	17
3.1.2	Naleving van mensenrechten	20
3.1.3	Toezicht op en de bevordering van de naleving van standaarden	22
3.2	Mensenrechten op lokaal en regionaal niveau	27
3.3	Dialoog met maatschappelijk middenveld	28
3.4	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	28
3.5	Kennis en bewustwording	29
4	**Specifieke beleidsthema's**	**30**
4.1	Non-discriminatie en gelijke behandeling	31
4.2	Informatiesamenleving	35
4.3	Immigratie en asiel	40
4.4	Lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid	43
4.5	Onderwijs, arbeid en cultuur	56

Voorwoord



Voor u ligt u het Nationaal Actieplan Mensenrechten. Het Nationaal Actieplan zet uiteen op welke wijze het kabinet invulling geeft aan zijn taak om de mensenrechten in Nederland te beschermen en te bevorderen, welke concrete doelstellingen en prioriteiten het daarbij stelt en de rol die andere organen en instellingen en burgers hebben bij de realisering van mensenrechten in Nederland. Het kabinet beoogt daarmee de implementatie van mensenrechten in Nederland meer systematisch te bewaken en bevorderen.

Nederland kent een uitgebreide en professionele infrastructuur van regels, voorzieningen, instellingen en verantwoordingsprocedures die ons land op
een hoog niveau van mensenrechtenbescherming hebben gebracht. Zij dragen tezamen en in wisselwerking met goed onderwijs en voorlichting bij aan een bestendige mensenrechtencultuur waarin mensenrechten niet alleen op papier, maar ook in de praktijk worden beschermd en bevorderd. Dat zorgt er (mede) voor dat mensen graag in Nederland wonen, de samenleving vitaal is, bedrijven zich hier graag vestigen en de overheid kan functioneren zoals het in een democratische rechtsstaat betaamt.

Burgers en bedrijven dragen daarbij overigens ook zelf verantwoordelijkheden, in het bijzonder voor wat betreft de naleving van mensenrechten tussen burgers en tussen burgers en bedrijven onderling. Dit doet zich met name voor op het terrein van non-discriminatie, privacy en de invulling die kan worden gegeven aan sociaal-economische grondrechten.

Ook de geloofwaardigheid van het externe mensenrechtenbeleid van Nederland is gediend met een hoog eigen beschermingsniveau en de bereidheid de dialoog aan te gaan met externe toezichthouders. Bovendien draagt Nederland door zijn mensenrechtencultuur mede bij aan het functioneren van de Europese Unie als gemeenschap van waarden en voor een adequate samenwerking op diverse terreinen, zoals de vrije interne markt en de strafrechtelijke samenwerking.

Kortom, het belang van mensenrechten in Nederland is onomstreden, zij maken onlosmakelijk onderdeel uit van onze democratische rechtsstaat en dat is in het belang van velen. Nederland staat er dan ook goed voor wat betreft de naleving en bevordering van mensenrechten, zeker mondiaal en Europees bezien.
De Nederlandse hoge standaard van mensenrechtenbescherming betekent niet dat de praktijk van mensenrechtenbescherming geen aandacht meer behoeft. Zij moet steeds opnieuw worden waargemaakt. In zekere zin is, Lucebert indachtig, alles van waarde weerloos; mensenrechtenbescherming vergt daarom voortdurend onderhoud en waar mogelijk of noodzakelijk, verbetering.

Onderhoud en aandacht voor de eventuele verbetering van de mensenrechtenbescherming is ook anderszins nodig. De samenleving ontwikkelt zich immers voortdurend. Dat gebeurt onder invloed van - en in wisselwerking met - lange termijn processen zoals de aanhoudend toenemende rol van internet en telecommunicatie, de ontwikkeling en toepassing van (andere) nieuwe (medische) technieken, de toegenomen mobiliteit van mensen en de mate van toestroom van vreemdelingen en asielzoekers. Daarnaast zijn ook demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing, en economische ontwikkelingen van groot belang. Ook kortstondige gebeurtenissen kunnen ingrijpen in de samenleving, zoals in het geval van terroristische aanslagen en cybercrime aanvallen.

Deze ontwikkelingen en gebeurtenissen brengen vaak nieuwe dilemma's met zich die vragen om een afweging tussen de bescherming van mensenrechten en andere maatschappelijke belangen die een beperking of inbreuk kunnen rechtvaardigen. De overheid en de wetgever moeten deze belangenafweging maken bij het maken van beleid en wetgeving.

Aanleiding voor onderhoud en verbetering is ook regelmatig gelegen in rechterlijke uitspraken, aanbevelingen van toezichthoudende organen bij mensenrechtenverdragen of adviezen van Hoge Colleges van Staat of gespecialiseerde organen zoals het College voor de Rechten van de Mens.

Tegen deze achtergrond zijn er tal van ontwikkelingen die de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland positief beïnvloeden, zoals uit dit Actieplan zal blijken. Speciale aandacht van het kabinet gaat daarbij uit naar vijf hoofdonderwerpen.

Het Nationaal Actieplan Mensenrechten is tot stand gebracht mede op basis van consultatie van verschillende instellingen, adviesorganen en maatschappelijke organisaties. Met hen zal de dialoog worden voortgezet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Ronald Plasterk

Dr. R.H.A Plasterk

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Dit Nationaal Actieplan beschrijft de bescherming van mensenrechten binnen Nederland. Niet eerder werd een Nationaal Actieplan Mensenrechten gepresenteerd in Nederland. Mondiaal zijn er ongeveer dertig, waaronder in Spanje, Zweden en Finland.[1] Nationale Actieplannen Mensenrechten vinden hun oorsprong in de Wereldconferentie Mensenrechten van 1993 en de daaruit voortvloeiende Weense Verklaring en het bijhorende Actieprogramma. Daarin beveelt de Wereldconferentie aan dat '*each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights*'.[2] In 2002 publiceerde de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten een Handboek Nationale Actieplannen Mensenrechten.[3] Voorts bracht in 2009 de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa een Aanbeveling uit over systematisch werk om mensenrechten op nationaal niveau te implementeren.[4]

Met het Nationaal Actieplan Mensenrechten beoogt de regering meer specifiek gevolg te geven aan aanbevelingen gericht tot Nederland om een dergelijk Actieplan op te stellen. Deze zijn afkomstig van het VN Mensenrechtencomité in het kader van de Universal Periodic Review (UPR) in 2012[5] en van enkele toezichthoudende comités bij de desbetreffende mensenrechtenverdragen.[6] Ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa deed een tot Nederland gerichte aanbeveling tot het opstellen van een dergelijk Actieplan, in 2009.[7] De praktijk wijst uit dat de navolging van internationale aanbevelingen scherp wordt bijgehouden door de desbetreffende instellingen en dat zij bij voortduring terugkeren indien daaraan geen gevolg wordt gegeven.

Nederland heeft in de reactie op Kamervragen over de aanbevelingen bij de UPR aangegeven dat het nut en de toegevoegde waarde van een dergelijke nationaal actieplan worden onderzocht in het licht van de ontwikkeling van de werkrelatie met het College voor de Rechten van de Mens.[8] Het kabinet ziet deze meerwaarde. Het Nationaal Actieplan

---

1 Veel van de Nationale Actieplannen zijn te vinden op de website van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Mensenrechten van de Verenigde Naties: http://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx.

2 Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June, par. II, par. 71, http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf.

3 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, 2002, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf.

4 Recommendation of the Commissioner for Human Rights on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level, 18 February 2009, CommDH(2009)3; Viewpoint 3, 'Concrete and comprehensive action plans are needed to ensure implementation of human rights', 3 November 2008.

5 Kamerstukken II 2012/13, 26150, nr. 127 (UPR-aanbevelingen 27-30).

6 VN Doc E/C.12/NLD/CO4-5 van 9 december 2010, par. 7.

7 Report by the Commissioner for Human Rights On His Visit to the Netherlands 21-25 September 2008, COMDH(2009) 2, 11 March 2009, p. 41, Aanbeveling 6. Zie voor de kabinetsreactie erop: Kamerstukken II 2008/09 31700 V, nr. 95, p. 4 en p. 48-49.

8 Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Aanhangsel (Antwoord op Kamervragen).

Mensenrechten is daarom toegezegd in de beleidsbrief *Respect en recht voor iedereen* van 14 juni 2013[9] en in de kabinetsreactie op de jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens,[10] waarin het College de meerwaarde van een Actieplan van regeringszijde onderkent en de ondersteunende aanbeveling doet een dergelijk plan uit te brengen.

1.2 Doel, functie, afbakening en vervolg

Het Nationaal Actieplan beoogt *inzicht* te bieden in de veelomvattende taak van de staat, in het bijzonder in die van de regering, voor de handhaving en bevordering van mensenrechten in eigen land. Het Actieplan maakt daartoe op hoofdlijnen inzichtelijk hoe de infrastructuur van mensenrechtenbescherming in Nederland eruit ziet en wat de rol van de overheid daarbij is. Daarnaast biedt het Actieplan een overzicht van (soorten) maatregelen die in gang zijn gezet of ingezet worden om de mensrechten (beter) te beschermen in Nederland.

Het Actieplan heeft, door voornoemd inzicht te bieden, onder andere een *voorlichtende of informerende functie*. Voorts zal het Nationaal Actieplan een *referentiepunt* vormen voor natio-nale, Europese en internationale beleidsontwikkeling en toezichthouders op het terrein van grondrechten en mensenrechten in Nederland. Nationaal onderscheidt het Actieplan van de regering zich qua doel en functie van de Jaarrapportage van het College.[11] Internationaal kan het Actieplan dienst doen als brondocument voor de afzonderlijke regeringsrapportages aan de toezichthoudende comités bij de mensenrechtenverdragen en de bijdragen voor het vierjaarlijkse mensenrechtenexamen bij de Verenigde Naties (*Universal Periodic Review*). Hierdoor kan de effectiviteit en samenhang van de diverse rapportagecycli bevorderd worden. Nationaal beleid en (internationale) verplichtingen worden zo meer zichtbaar op elkaar afgestemd.

Het Actieplan heeft, mede vanwege het totstandkomingproces, ook een andere belangrijke functie en meerwaarde; het biedt een *platform voor dialoog en monitoring*. Dit biedt de overheid een extra mogelijkheid tot tijdige interventie in de mensenrechtenbescherming waar en wanneer dat nodig is of wordt vereist. Een platformfunctie houdt ook in dat het Actieplan niet is afgerond met het uitbrengen ervan. Dialoog vindt plaats zowel internationaal in het kader van de rapportagecycli, als nationaal mogelijk in debat met de Tweede Kamer en met verschillende *stakeholders* zoals die uit het maatschappelijk middenveld en de verschillende adviesorganen (vgl. hierna paragraaf 1.4).

---

[9] Kamerstukken II 2012/13, 32 735, nr. 78, p. 11.

[10] Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 83.

[11] Nationaal kan het Actieplan een aanknopingspunt vormen voor onder andere het College voor de Rechten van de Mens om het nationaal mensenrechtenbeleid te monitoren, bijvoorbeeld middels zijn jaarrapportages. Ook volgens het handboek Nationale Actieplannen van de VN en de Aanbeveling van de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa ligt hierin bij uitstek een taak voor een onafhankelijk mensenrechteninstituut.

- Het totstandkomingproces en de resultaten zullen in een bijeenkomst met stakeholders worden geëvalueerd op het ministerie van BZK in het eerste kwartaal van 2014.
- De Minister van BZK informeert de Tweede Kamer eind 2014 en mogelijk ook tussentijds over de implementatie van het Actieplan.

Met de uitkomsten van het debat en de evaluatie kan het opzetten van een volgend Actieplan worden gestart. Tegen die tijd kan worden bezien of en zo ja welke andere organisaties of (onderzoeks)instellingen kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van een volgend Nationaal Actieplan.

1.3 Caribisch Nederland

Dit Nationaal Actieplan heeft mede betrekking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Sinds 10 oktober 2010 maken deze eilanden deel uit van Nederland en is de Grondwet ook daar van toepassing. Voor deze eilanden kunnen afwijkende regels ten opzichte van Europees Nederland gelden met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstanden tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevol-kingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland (artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk). Deze bepaling verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie toegesne-den differentiatie kan plaatsvinden. Zo kan maatwerk worden geleverd voor de eilanden.

Met de grote veranderingen van 2010 wordt al veel gevergd van het aanpassingsvermogen van de eilanden. Afgesproken is dat waar mogelijk de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft en dat deze geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Bovendien geldt er tot 2015 een periode van legislatieve rust. Dat houdt in dat alleen nieuwe regelgeving wordt ingevoerd die geen uitstel duldt, zoals technisch onderhoud en noodzakelijke maatregelen waar de eilanden zelf dringend behoefte aan hebben. Bij dit alles moet het essentiële niveau van de mensenrechten geborgd zijn. Het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland is – gezien de regionale en sociaal-economische omstandigheden – niet gelijkgeschakeld met dat van het Europese deel van Nederland, het wordt echter wel op een binnen Nederland aanvaardbaar niveau gebracht.
De Caribische landen van het Koninkrijk – Aruba, Curaçao en Sint Maarten – vallen buiten het bestek van dit Nationaal Actieplan.

1.4 Thema's en wijze van totstandkoming

Het Nationaal Actieplan is niet uitputtend. Er is gekozen voor een selectie van thema's. Daarvoor is geput uit thema's die (deels) aan de orde zijn gesteld in het regeerakkoord, de

jaarrapportage 2012 van het College voor de Rechten van de Mens, de Universal Periodic Review, de jaarrapportage van het EU-Grondrechtenagentschap 2012, de aandachtspunten van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in het kader van het brede monitordebat en thema's die zijn aangedragen door ngo's en instellingen in de voorbereiding van dit Actieplan en/of die aansluiten bij de actualiteit.

Het Actieplan is mede tot stand gekomen op basis van interdepartementaal overleg en consultatie van non-gouvernementele organisaties. Deze consultatie bestond uit een gedachtewisseling over het doel en de invulling van een Actieplan tijdens een plenaire bijeenkomst op 28 mei 2013. Daarnaast zijn deze organisaties in de gelegenheid gesteld om zeven thema's of actiepunten aan te dragen die volgens hen aan de orde zouden moeten komen in het Actieplan. Deze raadpleging heeft plaats gevonden via het mailverkeer. Op deze uitnodiging zijn elf reacties binnengekomen. Op 1 oktober zijn de betrokken organisaties geïnformeerd over de thema's van het Actieplan.

Afzonderlijk overleg heeft plaats gevonden met het College voor de Rechten van de Mens (onder andere op 26 september), de Nationale ombudsman (3 september), de Kinderombudsman (26 augustus), Amnesty International Nederland (26 augustus) en het Sociaal Cultureel Planbureau (11 september). Uit deze gesprekken blijkt een sterk draagvlak te bestaan voor het – periodiek – uitbrengen van een Nationaal Actieplan door de regering. Aandacht voor de uitgangspunten van het nationale beleid en de mensenrechteninfrastructuur werden van groot belang gevonden voor het eerste Actieplan. Daaraan is gevolg geven in dit Actieplan (hoofdstuk 3).

HOOFDSTUK 2

Mensenrechten in een democratische rechtsstaat

2.1 Waarom mensenrechten?

Mensenrechten worden omwille van hun fundamentele karakter voor de mens beschermd. Al in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 1948 wordt het van het grootste belang geacht: «dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toe-vlucht te nemen tot opstand tegen tirannie en onderdrukking.»

De preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van 1951 voegt daaraan onder andere toe dat «de handhaving van gerechtigdheid en vrede steunt op een waarlijk democratische regeringsvorm en op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens.» Volgens artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie berust de Unie op de waarden «eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.» Het College voor de Rechten van de Mens komt tot een vergelijkbare verwoording: grond-rechten garanderen vrijheid, gelijkheid voor de wet, participatie, bestaanszekerheid en verbinding; elementen die de menselijke waardigheid als grondslag van mensenrechten nadere invulling geven. Het kabinet onderschrijft dat.[12]

Mensenrechten dienen in een democratische rechtsstaat te worden gerespecteerd, beschermd en verwezenlijkt. Dit gebeurt door grondrechtelijke normstelling, bevordering en naleving van mensenrechten in de praktijk, en door toezicht op de naleving. Om dit te realiseren zijn ten minste ook drie (andere) elementen van de rechtsstaat van wezenlijk belang:[13] het legaliteitsbeginsel, ofwel de eis dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen, de machtenscheiding (of *checks and balances*) en de onafhankelijkheid van het met rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht. Daarnaast is het democratische aspect van de rechtsstaat van belang voor de realisering van mensenrechten. Dat aspect komt mede tot uitdrukking in grondwetsbepalingen inzake de Staten-Generaal, waaronder die met betrekking tot het kiesrecht, en bepalingen inzake wetgeving en bestuur.

Het respecteren, beschermen en verwezenlijken van mensenrechten dient behalve de belangen van het individu en diens vertrouwen in de overheid, ook die van de samenleving als geheel. Daaronder worden mede begrepen de belangen van het bedrijfsleven. De naleving van mensenrechten levert immers een bijdrage aan een stabiel en aantrekkelijk ondernemings- en vestigingsklimaat. Burgers en bedrijven dragen daarbij ook zelf verantwoordelijkheden, in het bijzonder voor wat betreft de naleving van mensenrechten tussen burgers en tussen

---

[12] Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 83 (kabinetsreactie op jaarrapportage College RvdM).

[13] Zie hierover uitvoerig: *Kamerstukken I* 2012/13, 31 570, nr. G; *Kamerstukken I* 2012/13, 33 400, T.

burgers en bedrijven onderling. Dit doet zich met name voor op het terrein van non-discriminatie, privacy en de invulling die kan worden gegeven aan sociaal-economische mensenrechten. Dit is te meer het geval bij een terugtredende overheid. Door de overheveling van taken door het Rijk naar gemeenten zal voorts ook voor deze laatste het belang van de naleving en bevordering van mensenrechten in gewicht toenemen.

Uiteindelijk dient de naleving en bevordering van mensenrechten en het toezicht daarop ook de legitimiteit en daarmee de effectiviteit van het overheidsoptreden, in het bijzonder voor wat betreft de langere termijn. Dit is tevens een voorwaarde voor het functioneren van de Europese Unie als rechtsgemeenschap en voor de samenwerking op diverse terreinen, zoals de vrije interne markt en de strafrechtelijke samenwerking. Tot slot is daarmee ook de geloofwaardigheid van het externe mensenrechtenbeleid van Nederland gediend.[14] Kortom, velen zijn gebaat bij een effectieve bescherming en handhaving van mensenrechten in eigen land.

2.2 Overheid en de werking van mensenrechten: enkele uitgangspunten

Klassieke mensenrechten, zoals het recht van vrije meningsuiting, bieden de burgers voornamelijk bescherming tegen de overheid. Sociale mensenrechten leggen opdrachten voor de overheid vast om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger, zoals de zorg van de overheid voor de bescherming van het leefmilieu. In toenemende mate vereisen echter ook de klassieke mensenrechten een actief overheidsingrijpen om het betreffende recht daadwerkelijk te realiseren. Zo heeft de staat de plicht actieve politiebescherming te bieden aan demonstranten tegen een vijandig publiek. Ook ten aanzien van andere klassieke mensenrechten bestaan dergelijke ‘positieve verplichtingen’. Sommige mensenrechten hebben een gemengd karakter, zoals de vrijheid van onderwijs. Naast klassieke en sociale mensenrechten wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen politieke participatierechten (passief en actief kiesrecht in combinatie met vrije, geheime verkiezingen), gelijkheidsnormen en mensenrechten op rechtsbescherming.

De meeste klassieke mensenrechten voorzien in de mogelijkheid dat er beperkingen aan kunnen worden gesteld. Dat is niet zonder reden. Klassieke mensenrechten bevatten immers resultaats- en onthoudingsverplichtingen voor de overheid, terwijl het vaak nodig is om beperkingen eraan te stellen vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Dergelijke beperkingen dienen dan wel te voldoen aan een aantal randvoorwaarden.

[14] Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 32 735, nr. 78, p. 9-10 (Beleidsbrief respect en recht voor iedereen); AIV-Briefadvies, *Met kracht vooruit. Reactie van de adviesraad internationale vraagstukken op de beleidsbrief ‘respect en recht voor ieder mens’*, september 2013, p. 4-5.

Zo wordt voorkomen dat het beschermende karakter van het klassieke mensenrecht illusoir wordt. Dergelijke voorwaarden betreffen in essentie de aanwezigheid van een wettelijke basis, het nastreven van een legitiem – door het mensenrecht erkend – doel en het voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Met name deze twee laatste eisen vergen in de praktijk – soms complexe – belangenafwegingen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwt dit zelfs als het belangrijkste vereiste voor de legitimiteit van mensenrechtenbeperkingen. Het heeft benadrukt dat de zoektocht naar een redelijk evenwicht (*fair balance*) tussen het algemeen belang en de bescherming van mensenrechten van het individu als een rode draad door het EVRM loopt. 'The search for this balance is inherent in the whole of the Convention and is also reflected in the structure of Article 1 [waarin de algemene verplichting voor lidstaten is opgenomen om de mensenrechten te garanderen].'[15] Meestal is er geen hapklare oplossing, maar een zoektocht van geval tot geval.

Ook andere vraagstukken zijn van groot belang voor de werking van mensenrechten. Gedacht moet worden aan de reikwijdte, gelding, botsing en samenloop van mensenrechten. Hierop is uitgebreid ingegaan in de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving.[16] In die nota stond de vraag centraal of verschillende klassieke grondrechten zich nog wel goed tot elkaar verhielden in de pluriforme samenleving. Geconcludeerd werd dat de gelijkwaardigheid van grondrechten niet ter discussie staat, hoewel in concrete gevallen aan het ene meer gewicht kan of zal worden toegedicht dan aan het andere. Van een abstracte hiërarchie is echter geen sprake.

---

[15] EHRM 23 september 1982, *Sporrong & Lönnroth* t. Zweden.
[16] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 614, nr. 2.

HOOFDSTUK 3

Nationaal mensenrechten-beleid en infrastructuur

3.1 Meervoudige opdracht: regelgeving, naleving, bevordering en toezicht

Mensenrechten vragen om te worden gerespecteerd, beschermd en verwezenlijkt. Op nationaal niveau rust de verantwoordelijkheid daartoe voornamelijk op de schouders van de staat, in het bijzonder die van de wetgever, het bestuur en de rechterlijke macht. Deze verantwoordelijkheid is meervoudig, ook voor de regering als medewetgever en bestuur.[17] Het gaat dan om (1) de (gedeelde) bevoegdheid tot het ontwikkelen van mensenrechtenstandaarden, (2) de plicht om mensenrechten na te leven en te bevorderen en (3) toezicht te organiseren en te houden. Op elk van deze taken wordt hieronder kort ingegaan (subparagrafen 1.1.-1.3). Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de taakuitoefening op nationaal, internationaal en EU-niveau. Dit beoogt inzicht te geven in de (gelaagde) infrastructuur op het terrein van de mensenrechtenbescherming in Nederland.

3.1.1 Ontwikkeling van mensenrechtenstandaarden

Nationaal: Grondwet en uitvoeringswetgeving
De wetgever ontwikkelt en onderhoudt de standaarden voor de bescherming van grondrechten volgens de bijzondere herzieningsprocedure van de Grondwet (artikel 137). Een staatscommissie heeft in 2010 desgevraagd advies uitgebracht over de Grondwet en daarin voorstellen gedaan tot herziening ervan op verschillende onderdelen.

- Het advies tot herziening van artikel 13 van de Grondwet, het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, is overgenomen. De voorgestelde wijziging van de Grondwet zorgt ervoor dat artikel 13 geen dode letter wordt, maar – in aanvulling op mensenrechtenverdragen – daadwerkelijk constitutionele bescherming blijft bieden aan het privékarakter van communicatie. Het wetsvoorstel wordt ingediend in de eerste helft van 2014.
- Het kabinet bereidt een voorstel voor tot wijziging van de Grondwet, mede ter uitvoering van een daartoe strekkende motie uit de Eerste Kamer, om het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de Grondwet te verankeren. De Minister van BZK brengt het voorstel daartoe in (internet)consultatie in voorjaar 2014.[18]

In Nederland zijn verschillende in de Grondwet neergelegde grondrechten uitgewerkt in specifieke wetten. Zo is de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) een uitwerking van het gelijkheidsbeginsel mede in relatie tot andere grondrechten. De Wet bescherming

[17] P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Grondrechten en de regering als medewetgever' (preadvies), in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 31-60.
[18] Zie Kamerstukken I 2012/13, 31 570, nrs. G en H.

persoonsgegevens (Wbp) werkt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens uit. Andere voorbeelden betreffen de Wet openbare manifestaties en de Kieswet. Als gevolg van maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen vindt regelmatig (gedeeltelijke) aanpassing plaats van deze regelingen.

Internationaal: mensenrechtenverdragen
De regering heeft de grondwettelijke opdracht de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (artikel 90 Grondwet). De regering voldoet onder andere aan deze verplichting door het sluiten van mensenrechtenverdragen. Doorwerking van internationale verplichtingen vindt plaats in de Nederlandse rechtsorde via de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.[19]

De voor Nederland belangrijkste mensenrechtenverdragen zijn gesloten in het kader van de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Binnen de Raad van Europa – belangrijke hoeder van mensenrechten, democratie en rechtsstaat in heel Europa – gaat het met name om het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) met een aantal aanvullende protocollen, dat met name klassieke rechten bevat; het Herzien Europees Sociaal Handvest (ESH), dat zoals de titel aangeeft sociale rechten bevat, het Europees Verdrag tegen foltering; en het Kaderverdrag Nationale Minderheden.

Binnen de Verenigde Naties gaat het voornamelijk om het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Daarnaast zijn er binnen de Verenigde Naties afzonderlijke verdragen tegen rassendiscriminatie; discriminatie van vrouwen; foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende vormen van bestraffing; en gedwongen verdwijningen. Een belangrijk verdrag is voorts het VN-verdrag inzake de rechten van het kind.

Enkele verdragen heeft Nederland wel ondertekend, maar (nog) niet geratificeerd. Het betreft onder meer de VN-verdragen inzake de rechten van migrerende werknemers en inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast zijn er de Raad van Europa-verdragen inzake biogeneeskunde, inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, alsmede een van de aanvullende protocollen bij het EVRM.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft Nederland ondertekend in 2007. In het afgelopen jaar zijn stappen gezet om de ratificatie vorm te geven. In de zomer van 2013 is het veld geconsulteerd over de goedkeuringswet en de uitvoeringswet voor de ratificatie van het Verdrag. Uit de consultatie blijkt dat er waardering en steun is voor de bekrachtiging van het verdrag. Met name de cliëntorganisaties zijn verheugd dat dit kabinet, in navolging van het regeerakkoord, het wetgevingsproces ten behoeve van de bekrachtiging van het verdrag voortzet.

---

[19] Notitie van het kabinet in reactie op de motie Visser van 31 oktober 2006 (*Kamerstukken II* 2006-2007, 29 861, nr. 11), 21 september 2007.

- De regering verwacht het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in de loop van 2014 aan het parlement te kunnen aanbieden.
- De voorstellen voor de Goedkeuringswet en de Uitvoeringswet voor de ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap worden nog in 2013 voor advies aan de Raad van State gestuurd, waarna deze ter behandeling aan de Tweede Kamer worden aangeboden.
- Het kabinet zal zijn standpunt bepalen ten aanzien van toetreding tot het Facultatief Protocol bij het Verdrag voor de rechten van personen met een handicap na indiening van voormelde wetsvoorstellen, alsook zijn standpunt bepalen ten aanzien van toetreding tot het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind.
- Het kabinet doet onderzoek naar de gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol bij het IVESCR.[20]

Europese Unie

Tot slot vindt mensenrechtelijke normstelling plaats binnen de EU. De Nederlandse regering en het parlement hebben aan de totstandkoming daarvan mede bijgedragen. De Europese Unie is in de kern een waardengemeenschap. Het is cruciaal dat de Unie haar grondrechten uitdraagt: ze zijn onderdeel van de Europese identiteit. Bepalingen in EU-verordeningen en bepalingen van het Unierecht die zich daartoe lenen, werken rechtstreeks door in de nationale rechtsorde van de lidstaten; de doorwerking is niet afhankelijk van het stelsel zoals vastgelegd in doorwerking van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Het EU-Handvest van de grondrechten (EU-GHV) bevat klassieke en sociale grondrechten en is juridisch bindend voor zowel de EU-instellingen en -organen als voor de lidstaten voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen (artikel 6 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); artikel 51 EU-GHV)). Volgens artikel 6, lid 3, VEU, maken grondrechten, zoals neergelegd in het EVRM en zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, deel uit van het Unierecht. De Europese verdragen bevatten vele andere bepalingen die specifieke grondrechten nader uitwerken. Zo ziet artikel 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) op gelijke beloning voor vrouwelijke en mannelijke werknemers. Ook in secundaire wetgeving, zoals de antidiscriminatierichtlijnen en de richtlijn bescherming persoonsgegevens, wordt nadere invulling gegeven aan de bescherming van specifieke mensenrechten binnen de EU.

Gelaagde rechtsorde

Vaak is eenzelfde mensenrecht zowel neergelegd in de Grondwet (in dat geval genoemd: grondrecht) als in één of meer internationale of Europese Unie regelingen. De nationaal en internationaal verankerde mensenrechten kunnen echter wel verschillen qua reikwijdte en beperkingsmogelijkheden. Er bestaan verschillende regels om het naast elkaar bestaan van deze normen in verschillende regelingen zo veel mogelijk in het belang van de burger uit te

---

[20] Vgl. College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage 2012, p. 24.

leggen. Zo wordt aan het mensenrecht dat het meeste bescherming biedt, de meeste waarde gehecht. Daarnaast bepaalt bijvoorbeeld artikel 53 EVRM dat de bepalingen van het EVRM niet mogen worden gebruikt als argument om de werking van een nationaal grondrecht te beperken.

3.1.2 Naleving van mensenrechten

Nationaal

De regering draagt behalve voor de ontwikkeling van mensenrechtelijke standaarden, ook zorg voor de naleving daarvan door haarzelf. In het kader van de beleidsontwikkeling en het ontwerpen van wetgeving is een Integraal Afwegingskader (IAK) opgesteld als leidraad voor beleidsinitiatieven en conceptwetgeving. Daarvan maakt onderdeel uit een *Checklist toetsing aan grondrechten*. Het accent daarbij ligt op de klassieke grondrechten, vanwege de bijzondere voorwaarden waaraan voldaan moet worden indien dergelijke rechten worden beperkt ter realisering van andere legitieme belangen. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving besteed aandacht aan het toetsen van conceptwetgeving aan het EVRM.[21] Voorts is een *Privacy Impact Assessment* ontwikkeld en sinds 1 september 2013 ontsloten. In aanvulling hierop worden nog de volgende twee hulpinstrumenten ontwikkeld:

- Ter waarborging van de naleving van sociaaleconomische rechten in beleid en wetgeving wordt in 2014 een checklist ten aanzien van deze mensenrechten ontwikkeld.[22]
- Ter waarborging van de naleving van het EU-Grondrechtenhandvest wordt in het eerste kwartaal van 2014 een Handreiking opgesteld over de toepassingsvoorwaarden ervan.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van een constitutionele toets van conceptwetsvoorstellen, waartoe mede behoort de toets aan grondrechten en mensenrechten. Dit gebeurt steeds in samenwerking met de vakdepartementen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving, toetst voorgenomen regelgeving van alle ministeries. Voordat een wetsvoorstel naar de Ministerraad gaat wordt onder andere getoetst of mensenrechtenaspecten voldoende aan de orde komen in de toelichting. Om ervoor zorg te dragen dat de grondrechten en mensenrechten de aandacht krijgen die zij verdienen, hebben zij ook een plaats in het onderwijsaanbod van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.

[21] Zie aanwijzing 18.

[22] Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan een overweging van het College voor de Rechten van de Mens dat bij het maken van afwegingen de 'mensenrechtenbril' wordt opgezet en in het bijzonder bij economische sociale rechten, Jaarrapportage 2012, p. 22-23.

Voorts is er een Interdepartementaal Overleg Mensenrechten opgezet.[23] Het dient als platform voor de departementen om te bevorderen dat de mensenrechten optimaal worden nageleefd en bevorderd in de ontwikkeling van wetgeving en beleid, alsmede dat de verantwoordingsprocedures – zoals de voorbereiding van rapportageverplichtingen bij de mensenrechtenverdragen en de UPR – adequaat verlopen. Dit overleg laat onverlet het bestaan van departementale en interdepartementale overleggremia waarin mensenrechten eveneens een belangrijke rol spelen. Het Interdepartementaal Overleg Mensenrechten biedt echter de gelegenheid om de resultaten daarvan bij elkaar te brengen en te bediscussiëren. Dit Actieplan biedt daarvoor een handvat.

- De komende jaren zal het Interdepartementaal Overleg Mensenrechten worden voortgezet en zal er nader invulling aan worden gegeven. Een nieuw onderwerp dat daarin aan bod zal komen is de implementatie van onderhavig Actieplan.
- Mede ten behoeve van het Actieplan en het Interdepartementaal Overleg is een overzicht opgesteld van alle internationale aanbevelingen aan Nederland en de wijze van nakoming daarvan. De uitwerking ervan wordt gefinaliseerd begin 2014.

Europese Unie

Ook in Europees verband zijn er instrumenten ontwikkeld om de naleving van mensenrechten te bevorderen. De Commissie heeft een strategie uitgebracht ter bevordering van Handvesthandhaving.[24] Hierin is ook een 'checklist grondrechten' geformuleerd die de Handvestcultuur in de EU-instellingen moet verankeren. De Raad heeft 'methodologische richtlijnen' ontwikkeld om Handvesthandhaving te controleren met betrekking tot wetgeving waarbij de Raad betrokken is,[25] inclusief voor door lidstaten voorgestelde amendementen.[26] Het Europees Parlement heeft met het introduceren van een specifiek artikel over eerbiediging van het Handvest in zijn reglement (artikel 36) een eigen beoordelingsmechanisme ten aanzien van de naleving van het EU-Handvest in het leven geroepen.[27]

Naleving in de uitvoeringspraktijk

Voor burgers is het overheidshandelen het meest zichtbaar en voelbaar in het dagelijks leven of de praktijk. Juist die praktijk dient dan ook verenigbaar te zijn met de

---

[23] Met het Interdepartementaal Overleg Mensenrechten wordt mede uitvoering gegeven aan een indirecte aanbeveling daartoe van het College voor de Rechten van de Mens; Jaarrapportage College voor de Rechten van de Mens 2012, p. 22.

[24] Commissiedocument (2010)573, 'Strategie voor de effectieve naleving van het Handvest van de Grondrechten door de Europese Unie', 19 oktober 2010.

[25] Coreper, Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies, Raadsdocument 10140/11, 18 mei 2011.

[26] Coreper, Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies, Raadsdocument 10140/11, 18 mei 2011.

[27] Reglement van het Europees Parlement, juli 2013, op: http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=NL&reference=TOC.

mensenrechtenstandaarden. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het optreden van professionals die te maken hebben met privacygegevens van burgers of van hen die rechtsreeks met burgers in contact staan in het kader van opsporing en vervolging, bijvoorbeeld medewerkers van de politie, Koninklijke Marechaussee, penitentiaire inrichtingen of zorginstellingen. In dit kader is mensenrechteneducatie in beroepsopleidingen van belang, alsook de normerende en corrigerende werking van toezichtmechanismen. Daarover gaat de volgende subparagraaf.

3.1.3 Toezicht op en de bevordering van de naleving van standaarden

Voor de bescherming van mensenrechten is toezicht nodig. Dat toezicht is in de eerste plaats een zaak van nationaal niveau. Internationale stelsels spelen in beginsel (slechts) een aanvullende rol en komen pas in beeld wanneer de nationale autoriteiten niet of onvoldoende hun taken op het terrein van de mensenrechtenbescherming vervullen. Deze primaire rol van het nationale toezicht komt mede tot uitdrukking in de verschillende mensenrechtenverdragen, zoals in het EVRM en in de jurisprudentie van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Bij de nationale mensenrechtenbescherming en versterking daarvan hebben nationale mensenrechteninstituten een belangrijke meerwaarde. In Nederland heeft daarom op 1 oktober 2012 het College voor de Rechten van de Mens (www.mensenrechten.nl) zijn deuren geopend.
Daarnaast zijn er nog tal van andere organen en instellingen met zeer uiteenlopende taken en bevoegdheden op het terrein van toezicht op de naleving en bevordering van grondrechten, zowel nationaal als ook internationaal en binnen de EU.

Nationaal
Regering en parlement hebben als wetgever zorg gedragen voor de instelling van belangrijke nationale instituties die vanuit verschillende rollen en bevoegdheden de naleving van grondrechten en mensenrechten garanderen vanuit een extern perspectief.

Rechtspraak
Het rechtsprekende deel van de rechterlijke macht betreft een van de drie klassieke staatsmachten en ziet mede toe op de naleving van grondrechten en mensenrechten in concrete situaties. Uit verschillende internationale onderzoeken blijkt dat Nederland beschikt over een efficiënt en kwalitatief goed functionerende rechtspraak.[28] Door de schaalvergroting die met de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 is doorgevoerd, wordt de kwaliteit van de rechtspraak en vervolging door het OM gestimuleerd. Door de schaalvergroting ontstaat minder kans op vertraging en uitval van zaken en zijn betere voorwaarden geschapen voor acceptabele doorlooptijden van zaken. Rechtzoekenden hebben zo binnen een redelijke termijn zicht op een uitkomst van hun zaak.

[28] The Global competitiveness Report, www.weforum.org/issues/global-competitiveness, p. 393 en www.worldjusticeproject.org/country/Netherlands.

Het recht op toegang tot een advocaat is vastgelegd in artikel 6 EVRM en artikel 18 Grondwet. In het strafrecht heeft iedere aangehouden verdachte het recht op een consult dat voorafgaat aan het eerste politieverhoor (Salduz-uitspraak van het EHRM). De Europese richtlijn inzake onder meer de toegang tot een advocaat in strafzaken zal worden geïmplementeerd met een regeling in het Wetboek van Strafvordering, die er in voorziet dat niet alleen voorafgaand aan, maar ook tijdens het politieverhoor een advocaat bijstand kan verlenen. Daarnaast zal worden voorzien in een wetsvoorstel tot inbedding van het recht op rechtsbijstand in het Wetboek van Strafvordering.

- Indiening van beide voornoemde wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer is voorzien voor 2014.

Daarnaast zijn er *Hoge Colleges van Staat*, zoals de Raad van State als onafhankelijk adviseur over wetgeving en bestuur en de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland (www.raadvanstate.nl), alsmede de Staten-Generaal als medewetgever en controleur van de regering (www.eerstekamer.nl en www.tweedekamer.nl) en de Nationale ombudsman. Deze laatste doet onderzoek en geeft oordelen over de al dan niet behoorlijkheid van gedragingen van bestuursorganen, waarbij ook wordt getoetst op de naleving van grondrechten en mensenrechten (www.nationaleombudsman.nl). De Kinderombudsman, sinds 2011 onderdeel van Bureau Nationale Ombudsman, controleert of de kinderrechten in Nederland worden nageleefd door de overheid en door private organisaties (www.kinderombudsman.nl).

Voorts zijn er diverse *adviescolleges*. Het College voor de Rechten van de Mens bevordert de naleving van mensenrechten in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland. Daarnaast heeft het een oordelende functie op het terrein van de gelijke behandelingswetgeving, die voorheen belegd was bij de Commissie gelijke behandeling, die is opgegaan in het College (www.mensenrechten.nl). De Kiesraad is een centraal stembureau, adviesorgaan én informatiecentrum op het gebied van kiesrecht en verkiezingen (www.kiesraad.nl). Het College bescherming persoonsgegevens ziet erop toe dat persoonsgegevens zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd. Het houdt daartoe toezicht, adviseert en geeft voorlichting (www.cbpweb.nl). Voorts zijn voor het toezicht op de naleving van mensenrechten in de praktijk zeer relevant de vele *inspecties en toezichthouders*, zoals de inspecties V&J, SZW, Onderwijs, Gezondheidszorg, de RSJ, Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Commissies van Toezicht van penitentiaire instellingen en politiecellen, politieklachtencommissies, etc.

Ook binnen de regering wordt gewaakt over de naleving en bevordering van grondrechten en mensenrechten. Dit gebeurt echter niet vanuit een onafhankelijk en extern perspectief zoals bovengenoemde organisaties dat doen. De regeringstaak is daarom aan de orde gesteld in het kader van de naleving (paragraaf 3.1.2).

Internationaal

Raad van Europa

Het *Europees Hof voor de Rechten van de Mens* houdt toezicht op de naleving van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) door de lidstaten van de Raad van Europa. Burgers kunnen bij het Hof klachten indienen tegen de lidstaten indien zij menen slachtoffer te zijn van een schending van het EVRM. Sinds Nederland partij werd bij het EVRM heeft het Hof 141 keer uitspraak gedaan in Nederlandse zaken. Daarbij werd in 82 zaken een schending van het EVRM geconstateerd. Sinds 1996 rapporteert de regering jaarlijks aan het parlement over Nederlandse uitspraken van het Hof in het voorbije jaar. In 2012 constateerde het Hof zes keer dat Nederland het EVRM had geschonden, voor Nederland een redelijk gemiddeld aantal. Uitspraken tegen Nederland zijn bindend. Uitspraken tegen andere landen zijn dat niet voor Nederland, maar deze uitspraken gaan wel deel uitmaken van het acquis en de interpretatie van het EVRM. In die zin zijn ze ook voor Nederland van grote betekenis voor de naleving van het EVRM. In het EHRM levert elke verdragspartij een rechter. Het Comité van Ministers, het hoogste besluitvormende orgaan van de Raad van Europa, houdt toezicht op de naleving van Hofuitspraken.

Het *Europees Comité voor Sociale Rechten* houdt toezicht op de naleving van het Herzien Europees Sociaal Handvest door de lidstaten van de Raad van Europa. Het Comité heeft daarvoor met name twee middelen ter beschikking. Enerzijds dienen de staten te rapporteren over de nationale tenuitvoerlegging van de rechten die in het Handvest zijn genoemd. Anderzijds kan een select aantal niet-gouvernementele organisaties zogenoemde “collectieve klachten” bij het Comité indienen als zij van mening zijn dat een staat tekort schiet in de naleving van het Handvest. Beslissingen van het Comité zijn niet juridisch bindend. Het toezicht op de naleving is wederom opgedragen aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Het *Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT)* houdt toezicht op het gelijkgenoemde Europees Verdrag en onderzoekt of detentiefaciliteiten (waaronder gevangenissen en psychiatrische inrichtingen) in de lidstaten conform de eisen van dit verdrag zijn. Na een bezoek stuurt het CPT een rapport met zijn bevindingen en aanbevelingen alsook eventuele verzoeken om informatie naar de bezochte lidstaat. De lidstaat wordt dan om een reactie verzocht. Voorts gelden ook het *Europees Comité tegen Rassendiscriminatie en Intolerantie* (ECRI) en het *Adviescomité Nationale Minderheden* als gezaghebbende externe toezichthouders.

De *Parlementaire Assemblee* kent diverse commissies die zich specifiek bezig houden met de situatie van de rechtsstaat, mensenrechten en democratie in de lidstaten van de Raad van Europa. Een daarvan is het *Committee on the honouring of obligations and Commitments by Member States* dat toeziet op de naleving van de verplichtingen die de lidstaten zijn aangegaan in het kader van de Raad van Europa. Deze commissie kan aan de Parlementaire Assemblee voorstellen een monitoringprocedure te starten of te heropenen, indien een lidstaat zijn

verplichtingen niet naleeft of toezeggingen niet nakomt. De Assemblee kan sancties opleggen aan lidstaten die langdurig in gebreke blijven (artikel 8 Statuut Raad van Europa). Voorts wordt 'toezichthoudend' en/of advieswerk verricht door de *Commissaris voor de Mensenrechten* van de Raad van Europa, de *Europese Commissie voor de efficiency van de rechtspraak (CEPEJ)* en de *Commissie voor democratie, vrede en recht (Venetië commissie)*.

Verenigde Naties
De VN-mensenrechtenverdragen kennen toezichthoudende *verdragscomités*. Deze bestaan uit onafhankelijk experts en gezien het aantal lidstaten van de Verenigde Naties is er geen sprake van dat uit iedere lidstaat iemand zitting heeft in een Comité. Het Mensenrechtencomité houdt toezicht op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Daarnaast zijn er, voor zover op dit moment voor Nederland relevant: het Comité voor economische, sociale en culturele rechten, het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, het Comité tegen foltering, het Comité tegen rassendiscriminatie, het Comité inzake de rechten van het kind en het Comité tegen gedwongen verdwijningen. Staten zijn verplicht, meestal periodiek, te rapporteren aan de Comités over de nationale tenuitvoerlegging van de verdragen. De Comités nemen de rapportages in behandeling en kunnen naar aanleiding daarvan aanbevelingen aan de staat doen. Voorts kunnen burgers bij de meeste Comités klachten indienen als zij menen dat hun rechten onder de verdragen zijn geschonden. Tot dusver hebben de Comités in totaal twaalf keer zo'n klacht tegen Nederland gegrond verklaard. De beslissingen zijn niet juridisch bindend.

De *Universal Periodic Review* (UPR) is een relatief nieuw instrument waarmee de Mensenrechtenraad van de VN elke vier jaar de mensenrechtensituatie van alle lidstaten onderzoekt aan de hand van de voor hen geldende mensenrechtenverdragen en (andere) verplichtingen. Anders dan bij de Verdragscomités is het hier dus een vorm van '*peer review*' en daarmee is de context een veel politiekere. Op 31 mei 2012 vond de tweede officiële zitting plaats voor het Koninkrijk. De Mensenrechtenraad deed verschillende aanbevelingen en verzoeken om extra informatie aan de regering. De regering heeft de Nederlandse vertaling van het rapport met de reacties op de aanbevelingen toegestuurd aan de VN en aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2012/13, 26150, nr. 127). Het rapport van de zitting is (onder andere) raadpleegbaar via: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NLSession13.aspx.

- In 2014 zal Nederland op vrijwillige basis een tussentijdse rapportage over de UPR-aanbevelingen aanbieden aan de VN. De Tweede Kamer wordt daarvan op de hoogte gehouden.

Europese Unie
Ook binnen de EU hebben verschillende actoren een toezichthoudende rol ten aanzien van de

mensenrechtenbescherming.[29] Zij vervullen die rol vanuit verschillende taken en bevoegdheden. Als actoren kunnen worden genoemd het Hof van Justitie en meer recent de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (2001, www.edps.europa.eu/EDPSWEB), het EU-Agentschap voor seksegelijkheid (2006, http://eige.europa.eu) en het EU-Grondrechten-agentschap (2007, www.fra.europa.eu). Het Hof is niet exclusief gericht op mensenrechten-bescherming, de Toezichthouder en de Agentschappen wel.

De *Europese Commissie* beschikt over de bevoegdheid om inbreukprocedures te starten tegen lidstaten, wanneer een lidstaat de verplichtingen die voortvloeien uit een Europees Verdrag of secundaire Europese regelgeving niet of niet tijdig nakomt (artikel 258 VWEU). In 2010 kondigde de Commissie in haar Strategie voor de naleving van het EU-Handvest aan dat zij een 'zerotolerance' beleid zal voeren ten aanzien van mensenrechtenschendingen en dat het Handvest hierbij zal dienen als 'kompas'.[30] De Commissie brengt sindsdien ook jaarlijks een rapport uit over de handhaving van het Handvest om op een transparante, continue en coherente wijze de balans op te maken van de vooruitgang in de naleving van fundamentele rechten.[31] In dit kader volgt ook telkens een gedachtewisseling met de andere EU-instellingen. Zo heeft de *Raad van Ministers* aangegeven erop toe te zien dat zijn wetgevingsproducten een 'fundamental rights label' waardig zijn.[32] Ook werd vastgelegd dat onderzoeksbevindingen van het EU-Grondrechtenagentschap structureel in Raadsverband worden besproken.[33] Overigens heeft de Raad de bevoegdheid om te besluiten tot schorsing van bepaalde rechten, indien is geconstateerd dat een lidstaat de waarden schendt waarop de Unie berust (artikel 7 VEU): een dermate zwaar politiek middel dat het nog nooit is gebruikt. Voorts speelt het *Europees Parlement* een actieve rol in de naleving van mensenrechten binnen de EU. Op grond van artikel 36 van zijn Reglement heeft het *Europees Parlement* zich voorgenomen een *eigen* beoordelingsmechanisme ten aanzien van de effecten van het EU- Handvest in het leven geroepen.[34]

Tot slot is hier van belang dat – volgens artikel 6, lid 2, VEU – de Unie zal toetreden tot het EVRM, waarmee de handelingen van EU-instellingen en agentschappen zullen worden onderworpen aan extern juridisch toezicht door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Nederland werkt actief mee aan de voorbereiding van deze toetreding.

---

[29] Uitvoerig hierover en over de internationale mensenrechteninfrastructuur van de EU-lidstaten: jaarverslag 2012 van het EU-Grondrechtenagentschap.

[30] Zie ook V. Reding, 'Towards a European Area of Fundamental Rights: The EU's Charter of Fundamental Rights and Accession to the European Convention of Human Rights', Speech for High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, 18 februari 2010.

[31] http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm

[32] Raadsconclusies over de rol van de Raad van de Europese Unie bij het garanderen van effectieve implementatie van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 24-25 februari 2011. De laatste Raadsconclusies zijn: Council *conclusions on fundamental rights and [the] rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Doc. 10168/13, 29 May 2013, at: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10168.en13.pdf.

[33] Raadsconclusies februari 2011, par. 19.

[34] Europees Parlement, *Resolution on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon*, 15 december 2010, par. 26.

3.2 Mensenrechten op lokaal en regionaal niveau

Burgers hebben te maken met verschillende bestuurslagen. Deze bestuurslagen dragen elk afzonderlijk en (in medeverantwoordelijkheid) zorg voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. Gedacht kan worden aan de uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet gemeentelijke antidiscriminatiebureaus. Daarnaast zijn er nog tal van andere taken en bevoegdheden in welk kader decentrale overheden rekening houden met de bevordering en naleving van grondrechten. Dit is te meer het geval vanwege de toenemende decentralisering. Met de transities van de jeugdzorg, langdurige zorg (Wmo) en werkondersteuning (Participatiewet) krijgen gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De naleving van mensenrechten verdient daarbij voortdurend de aandacht.[35] Bijvoorbeeld kan worden gewezen op de in het regeerakkoord aangekondigde verkenning naar de mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak van multi-probleemgezinnen op gemeentelijk niveau[36]en op een meer gerichte aanpak die een einde moet maken aan de praktijk waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van gezinnen met multi-problematiek. Dit zal zeer waarschijnlijk worden vorm gegeven door uitgebreidere uitwisselingen van persoonsgegevens. De verwerking van deze (gevoelige) persoonsgegevens dient te voldoen aan de eisen die de Wbp stelt. Gemeenten zijn de eerstaangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in maatwerk en beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger.[37] Dit voornemen maakt deel uit van het uitgangspunt "Eén gezin, één plan, één regisseur" bij de decentralisaties in het grotere sociale domein.
Kennis over de toepassing van mensenrechten op lokaal niveau is in beperkte mate aanwezig.[38] Het belang van bewustwording van mensenrechten binnen gemeenten wordt daarom steeds vaker onderkend.[39] Om het gebruik van mensenrechten te stimuleren en het mensenrechtenkader toe te passen op gemeentelijk beleid hebben de VNG, gemeente Utrecht, University College Roosevelt (UCR), het College voor de Rechten van de Mens en Amnesty Nederland zich verenigd in een netwerk. Binnen dit netwerk wordt op diverse wijzen vorm gegeven aan de toepassing en bewustwording van mensenrechten op lokaal niveau. Vanaf 2011 hebben de verschillende partners ook op verschillende wijzen geïnvesteerd in aandacht en bewustwording voor het thema. Om de effectiviteit van het onafhankelijke netwerk te vergroten, is besloten om het netwerk voort te zetten onder de naam Netwerk Mensenrechten Lokaal. Met ondersteuning vanaf voorjaar 2013 breidt het Netwerk zich langzaam uit met meer gemeenten en andere maatschappelijke partners.[40] Daarnaast is een website ontwikkeld (www.mensen-

---

[35] Vgl. College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage 2012, p. 23-24. Ook het College bescherming persoonsgegevens heeft hiervoor, voor wat betreft de bescherming van persoonsgegevens, aandacht gevraagd in zijn brief van 30 oktober 2013 aan de Minister van BZK.

[36] Regeerakkoord, p. 24.

[37] Brief van de Minister van BZK van 19 februari 2013 ('Decentralisatiebrief') aan de Tweede Kamer.

[38] College voor de Rechten van de Mens (2013) *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage 2012*, p. 16, 26.

[39] Ook het Congres van Lokale en Regionale overheden van de Raad van Europa is steeds proactiever in het aanmoedigen van het gebruik van mensenrechten. Oomen, B. en M. Baumgärtel (2012) *Human Rights Cities*. Overview for the Sage Handbook on Human Rights.

[40] Gemeente Middelburg, Defence for Children en Coalitie voor Inclusie hebben zich inmiddels aangesloten. Diverse andere gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben interesse getoond.

rechtenlokaal.nl) en is een begin gemaakt met de uitwerking van de toepassing van het mensenrechtenperspectief op lokale beleidsthema's. Hiernaast zullen de diverse maatschappelijke partners ook afzonderlijk blijven werken op het thema. Het kabinet juicht deze initiatieven toe.

- In overleg met het Netwerk Mensenrechten Lokaal beziet het ministerie van BZK hoe voortzetting van het Netwerk en de ondersteuning daarvan te realiseren valt om de impact en coherentie van diens werkzaamheden te vergroten.

3.3 Dialoog met maatschappelijk middenveld

Voor het verbeteren van mensenrechten is ook de samenwerking met het maatschappelijk middenveld van belang. Het maatschappelijk middenveld wordt actief betrokken bij de ontwikkeling van het beleid van het kabinet. Dit gebeurt onder andere in de vorm van rondetafelgesprekken, expert meetings en schriftelijke consultaties. Voor wetgeving heeft het kabinet de mogelijkheid van internetconsultatie ingesteld. In de rapportagecyclus van de mensenrechtenverdragen worden bijeenkomsten voor ngo's en andere relevante organisaties georganiseerd waarbij zij hun zienswijze naar voren kunnen brengen en het kabinet kunnen adviseren over de onderwerpen die in de nationale rapportage naar voren moeten komen. Ook is het nuttig om – over en weer – op de hoogte te blijven van wat er speelt binnen de overheid c.q. de samenleving en het maatschappelijk middenveld.

- Het kabinet moedigt ngo's en andere organisaties aan het Breed Mensenrechten Overleg Binnenland nader inhoud te geven en toont zich bereid daaraan inhoudelijk bij te dragen.

3.4 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Naast de overheid spelen ook bedrijven een belangrijke rol bij de naleving van mensenrechten. Steeds meer bedrijven zijn zich bewust van het belang van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Bij MVO wordt ervan uitgegaan dat de 3 P's – *people, planet and profit* – met elkaar in balans moeten zijn en dat bedrijven transparant zijn en dialoog voeren met stakeholders over de afwegingen die zij maken. Een belangrijk onderdeel van de eerste P, *people,* is aandacht voor mensenrechten. Nationaal gaat MVO om de bijdrage die bedrijven leveren aan duurzame ontwikkeling in aanvulling op waar zij wettelijk toe verplicht zijn.[41]

[41] *Kamerstukken II* 2012/13, 26 485, nr. 164 (beleidsbrief "Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen loont" van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Economische Zaken, juli 2013).

- De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beogen eind 2013 een Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven naar buiten te brengen.[42]

De basis voor dit actieplan wordt gevormd door de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Deze principes, ook wel bekend als het Ruggie-beleidskader, zijn onderverdeeld in drie pijlers: de verplichting van overheden om te beschermen tegen bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen; de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren; en het bieden van een efficiënte remedie in het geval dat mensenrechten geschonden worden. Deze pijlers zijn van toepassing op alle staten en alle bedrijven, al dan niet multinationaal, en ongeacht omvang, sector, locatie, eigendomsverhoudingen en structuur.
Hoewel een belangrijk deel van de mensenrechtendimensie van het MVO-beleid in Nederland zich richt op de verantwoordelijkheden van bedrijven via hun keten in het buitenland, zijn de internationale richtlijnen ook van toepassing in het binnenland. Nederland dient bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven in Nederland, door bijvoorbeeld wetgeving te handhaven die het respecteren van mensenrechten door bedrijven direct of indirect regelt. Hierbij kan gedacht worden aan non-discriminatie, arbeidsomstandigheden of eigendomsrechten.

3.5 Kennis en bewustwording

Kennis van mensenrechten is van belang voor de gebruikmaking, naleving en handhaving ervan. Daarom acht het kabinet informatievoorziening, bewustwording en educatie met betrekking tot mensenrechten van groot belang. Dit geldt zowel voor de overheid als voor burgers. Dit Actieplan beoogt daaraan mede een bijdrage te leveren, in het bijzonder voor wat betreft de organisatie, coördinatie en werkwijze binnen de overheid, de (deel) verantwoordelijkheden van de verschillende departementen en de rol van de gemeenten. Daarnaast is algemene informatie over grondrechten en mensenrechten te vinden op www.rijksoverheid.nl, onder het thema 'overheid, bestuur en koninkrijk'. Deze rubricering blijkt echter niet genoeg toegankelijk.[42]

- Informatie over mensenrechten binnen Nederland op de website www.rijksoverheid.nl wordt meer inzichtelijk gemaakt.
- De subsidieverstrekking van het ministerie van BZK voor de website www.nederlandrechtsstaat.nl wordt ook voor de jaren 2014-2015 toegekend.

Het College voor de Rechten van de Mens speelt ook een belangrijke rol in de kennisontsluiting en bewustwording. Ook andere, meer gespecialiseerde of meer generieke adviescolleges of instituten en ngo's voorzien in informatie over mensenrechten.

[42] Vgl. Jaarrapportage College voor de Rechten van de Mens 2012, p. 21.

HOOFDSTUK 4

Specifieke beleidsthema's

4.1 Non-discriminatie en gelijke behandeling

Non-discriminatie

Discriminatie raakt mensen in het hart, staat betrokkenheid in de samenleving in de weg en belemmert mensen om deel te nemen en te investeren in de gemeenschap. Discriminatie is een hardnekkig maatschappelijk fenomeen en speelt op veel terreinen. Dit vraagt om constante aandacht van alle deelnemers aan de samenleving zijnde burgers, bedrijfsleven, sociale partners, instellingen en overheid.[43] Iedereen dient gelijke kansen te hebben zich naar eigen mogelijkheden te ontwikkelen en te participeren in de samenleving. Het discriminatieverbod en het recht op gelijke behandeling zijn verankerd in onder andere artikel 1 van de Grondwet.

Discriminatiebrief en verkenning voor een campagne
Het kabinet stuurt jaarlijks een brief inzake de aanpak van discriminatie naar de Tweede Kamer. Deze brief beschrijft de voortgang van de maatregelen die door het kabinet genomen worden om discriminatie tegen te gaan en het inzicht in de problematiek te vergroten.

- In de voortgangsbrief van 2013 wordt onder meer aandacht besteed aan de aard en omvang van discriminatie, maatregelen ter versterking van de lokale aanpak van discriminatie, de stand van zaken wat betreft de verbetering van de registratie van meldingen en aangiftes en het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid.
- Voor het vergroten van de aangiftebereidheid bij slachtoffers van discriminatie op basis van seksuele geaardheid wordt eind 2013 en begin 2014 een voorlichtingscampagne gevoerd.
- BZK en SZW bezien of in 2014 ook een campagne kan worden ingezet om de meldingsbereidheid bij antidiscriminatievoorzieningen en de bewustwording te vergroten.

Verbetering van melding en registratie van discriminatie
Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in 2009 kunnen vrijwel alle burgers van Nederland een melding doen en, indien nodig, professioneel bijstand ontvangen. Uit de evaluatie van de wet blijkt dat niet alle gemeenten een antidiscriminatiebeleid hebben en dat de voorzieningen niet bekend genoeg zijn.

- Het kabinet voert gesprekken met de gemeenten om te bezien welke mogelijkheden er zijn voor het opstellen van een antidiscriminatiebeleid in de eigen gemeente en hoe de bekendheid van de antidiscriminatievoorzieningen kan worden vergroot.

[43] Vgl. Kamerstukken II 2013/14, 30 950, nr. 62 (kabinetsreactie op ECRI-rapport).

Discriminatie op de arbeidsmarkt
Discriminatie op de arbeidsmarkt komt veelvuldig voor, onder andere van niet-westerse migranten,[44] vrouwen en transgenders. Hierbij kan gedacht worden aan het aannamebeleid, verschil in salariëring tussen mannen en vrouwen en ander onderscheid op basis van geslacht. De SER is advies gevraagd over hoe arbeidsmarktdiscriminatie kan worden voorkomen en bestreden, en hoe de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd.

- Naar aanleiding van het advies van de SER, dat begin 2014 wordt verwacht, beziet het ministerie van SZW of en zo ja, welke vervolgacties nodig zijn op het gebied van arbeidsmarktdiscriminatie.

Politie en 'profiling'
Zowel vanuit ECRI als Amnesty Internationaal zijn zorgen geuit over etnisch profileren door de Nederlandse politie. Uitgangspunt is dat de Nederlandse politie geen onderscheid mag maken op basis van etnische achtergrond. Gezien het grote belang dat het kabinet hecht aan het tegengaan van *racial profiling* wordt in de meerjarige opleiding aan de Nederlandse Politieacademie aandacht besteed aan voorzieningen die *ethnic* of *racial profiling* tegengaan. Ook worden studiemiddagen over dit thema georganiseerd. De politie heeft gelijkwaardigheid hoog in het vaandel staan en discriminatie wordt zowel extern (bij meldingen en aangifte) als intern (binnen de eigen organisatie) aangepakt. Naar aanleiding van de zorgen die geuit zijn, wordt bij de politie nader onderzoek naar etnisch profileren verricht. Iedere burger die zich onheus bejegend voelt door de politie kan daarover een klacht indienen bij een onafhankelijke klachtencommissie, de Nationale ombudsman of het College voor de Rechten van de Mens.

Vrouwenemancipatie

Het kabinet vindt vrouwenemancipatie van groot belang. Periodiek brengt het kabinet de emancipatiebrief uit waarin het beleid voor dit terrein uiteen wordt gezet.

- In de Emancipatiebrief 2013-2016 van 10 mei 2013 is het beleid van de overheid voor vrouwenemancipatie voor de komende jaren uitgewerkt (Kamerstukken II 2012/13, 30 420). Hoofdpunten daarin zijn een inzet op het vergroten van de arbeidsparticipatie zodat meer vrouwen economisch zelfstandig worden en het verbeteren van de veiligheid van vrouwen en meisjes. Daarnaast wordt beleid ontwikkeld op het terrein van gezondheid, media en de positie van meisjes en jongens in het onderwijs.

[44] Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau van november 2012 naar discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt, verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2012/Op_achterstand.

LHBT-rechten

In de hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 gaat het kabinet ook in op verschillende maatregelen ter verbetering van de veiligheid en rechten van vrouwen en van homoseksuelen en transgenders, zoals het recht op daadwerkelijke bescherming tegen geweld en het recht om met andere mensen relaties aan te gaan.

- Het wetsvoorstel erkenning genderidentiteit (V&J) is ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel zal de sterilisatie-eis met betrekking tot officiële geslachtsregistratie uit de wet schrappen. De Tweede Kamer heeft het voorstel in april 2013 aanvaard. Het voorstel ligt nu in de Eerste Kamer.
- Het wetsvoorstel lesbisch ouderschap (V&J) is op 19 november 2013 aanvaard door de Eerste Kamer. De wet regelt dat de vrouwelijke partner van de moeder, de zogenoemde duomoeder, vanaf 1 april 2014 de juridische ouder van een kind kan worden zonder dat daarvoor een gerechtelijke procedure nodig is.

Op 17 november 2012 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het onderzoeksrapport 'Worden wie je bent, Het leven van transgenders in Nederland' gepubliceerd. Hieruit blijkt dat transgenders veel problemen ondervinden op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, emancipatie en gezondheidszorg. Het opnemen van genderidentiteit in de Awgb zal een bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van de rechtsbescherming van transgenders in Nederland.

- Het kabinet is aan het bezien of, en zo ja op welke wijze, het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Awgb wordt opgenomen.

Interseksen

Recente publicaties en mensenrechtenverklaringen richten zich ook op het bestrijden van discriminatie en de bescherming van de lichamelijke integriteit en zelfbeschikking van interseksuele mensen, omdat zij te maken kunnen krijgen met onnodig medisch ingrijpen.

- De Minister van OCW gaat verkennen of, en zo ja welke maatschappelijke knelpunten zich voordoen op dit terrein om daar eventuele consequenties aan te verbinden.

Kinderrechten

Kinderen zijn kwetsbaar in elke samenleving. Het structureel verbeteren van de positie en rechten van kinderen heeft de aandacht van het kabinet. Uitgangspunt daarbij is dat de stem van kinderen wordt gehoord, zodat ze gezond, veilig, prettig en met goede toekomstperspectieven kunnen opgroeien. De basis van de kinderrechten ligt in het Internationale

Verdrag voor de Rechten van het Kind. Nederland zal in 2013 het vierde periodieke rapport over de implementatie van dit verdrag indienen bij het VN-Kinderrechtencomité in Genève.

Er is veel aandacht voor kinderrechten in Nederland. Jaarlijks komen UNICEF en Defence for Children met een Jaarbericht Kinderrechten waarin zij een beeld schetsen van de situatie van kinderen in Nederland op een aantal terreinen. In april 2013 kwam het UNICEF-rapport naar het welzijn van kinderen in 29 ontwikkelde landen tot het oordeel dat kinderen in Nederland het gelukkigst zijn. Nederland scoort het hoogste op de onderdelen onderwijs en welzijn. Tevens komt echter in het rapport naar voren dat Nederland een hoog zuigelingensterftecijfer heeft en dat er door Nederlandse kinderen veel gepest wordt. Op beide terreinen zijn acties ondernomen. Zo heeft het ministerie van OCW samen met de Kinderombudsman een plan van aanpak tegen pesten opgesteld en staan in de voortgangsbrief zwangerschap en geboorte de acties te lezen om perinatale sterfte terug te dringen.[45]

De Kinderombudsman brengt elk jaar een Kinderrechtenmonitor uit waarin zeer uitgebreid verslag wordt gedaan van de kinderrechtensituatie in Nederland en waarin verschillende aanbevelingen worden gedaan. De kabinetsreactie op de laatste Kinderrechtenmonitor is in september 2013 naar de Tweede Kamer gestuurd.[46]

Voorts voert het kabinet elk jaar het Nationale Jeugddebat met kinderen en jongeren in de Tweede Kamer. In september 2013 organiseerde UNICEF in samenwerking met het ministerie van VWS in de Ridderzaal de zogenoemde Kleine Prinsjesdag waar het kinder- en jeugdbeleid van de overheid wordt belicht vanuit een kinderrechtenperspectief.

- Ook de komende jaren vindt in de Ridderzaal de uitreiking plaats van de internationale Kindervredesprijs van de stichting Kidsrights.
- Op de internationale dag voor de rechten van het kind op 20 november wordt in veel gemeenten in Nederland aandacht geschonken aan de rechten van kinderen, zoals in het Kinderrechtenhuis in Leiden.

Voor het Caribische gedeelte van het Koninkrijk valt nog veel te doen op het gebied van kinderrechten. Het kabinet heeft in een beleidsreactie van 19 juni 2013 op het rapport Koninkrijkskinderen van UNICEF aangegeven op welke wijze Nederland zich samen met de openbare lichamen inzet om de positie van kinderen in Caribisch Nederland te verbeteren.[47] De Staatssecretaris van VWS heeft vervolgens zijn prioriteiten voor het jeugdbeleid in Caribisch Nederland als volgt samengevat: doorgaan met het verder op- en uitbouwen van de infrastructuur/voorzieningen; data verzamelen om de effectiviteit en voortgang van het beleid te kunnen meten en monitoren; en de strategie evalueren. Hiertoe heeft op 23 en 24 september op Bonaire een brainstormsessie over het jeugdbeleid in Caribisch Nederland

[45] *Kamerstukken II* 2012/13, 29 240, nr. 51 en nr. 52 respectievelijk *Kamerstukken II* 2012/13, 32 279, nr. 54.
[46] *Kamerstukken II* 2012/13, 31 839 nr. 314.
[47] *Kamerstukken I* 2012/13, 33 400, IV, Y.

plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is besproken wat het beeld is vanuit Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland en of de interventies in Caribisch Nederland bijstelling behoeven. De bijeenkomst bevestigde het al bestaande beeld dat een samenhangende aanpak, met daarbinnen een rol voor jeugdzorg en gezinsvoogdij, van groot belang is. Mede op basis van de uitkomsten van de bijeenkomst is tijdens de Caribisch Nederland-week eind oktober 2013 met de drie eilanden afgesproken om met de betrokken departementen en de drie openbare lichamen te werken aan opbouw en uitbouw van zo'n aanpak. Dit zal de komende maanden ter hand worden genomen.

- De Minister van BZK neemt de kinderrechtensituatie mee in het traject naar de volgende Koninkrijksconferentie in maart 2014, waar dit wordt geagendeerd.

4.2 Informatiesamenleving

De voortschrijdende digitalisering van informatie leidt binnen en buiten de overheid tot nieuwe mogelijkheden om taken daadkrachtiger, efficiënter en goedkoper uit te voeren. Overheidsdienstverlening en rechtshandhaving leunen steeds zwaarder op geautomatiseerde verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Aankopen worden steeds vaker online gedaan, en de krant steeds vaker gelezen via internet. De overheid zit in deze informatiesamenleving met een dilemma. Aan de ene kant wordt verwacht dat de overheid bij het eigen optreden rekening houdt met privacy, het communicatiegeheim en de vrijheid van meningsuiting van burgers en journalisten. Aan de andere kant verwachten burgers dat de overheid hen slagvaardig beschermt tegen nieuwe gevaren en risico's zoals identiteitsfraude, de online veiligheid bewaakt, en wetgeving en beleid met verouderde begrippen bij de tijd brengt. De informatierechten in de digitale samenleving kennen een onderlinge samenhang. Zo staat het communicatiegeheim mede in dienst van het openbaar debat. Er kan immers een verkillend effect op de vrijheid van meningsuiting optreden, indien burgers niet vrij kunnen beslissen over geheim of openbaar communiceren en erop mogen vertrouwen dat die keuze gerespecteerd wordt door de overheid. Bedrijven die communicatiediensten aanbieden binnen de wettelijke kaders zijn niet aansprakelijk voor het gedrag van de individuele gebruikers van die diensten.

Privacy en bescherming van persoonsgegevens

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens zijn verankerd in artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikelen 7 en 8 EU-Handvest. In Nederland zijn de voorwaarden waaronder persoonsgegevens mogen worden verwerkt uitgewerkt in met name de Wet bescherming persoonsgegevens. Een belangrijke ontwikkeling is dat zowel in EU-verband alsook in de Raad van Europa onderhandelingen gaande zijn c.q. een aanvang nemen over nieuwe regels over gegevensbescherming. Daarnaast zijn zowel op het terrein van overheidsdienstverlening als van handhaving verschillende initiatieven aangekondigd.

Algemene Verordening Gegevensbescherming en Verdrag Raad van Europa
Het gegevensbeschermingsrecht van de Europese Unie wordt herzien. De Algemene Verordening Gegevensbescherming maakt hier deel van uit.[48]In de concepttekst van de verordening worden de rechten van personen versterkt, met name het recht om te worden vergeten en het recht op dataportabiliteit. Het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels over gegevensbescherming wordt op EU-niveau vastgesteld in de concepttekst. Daarnaast wordt in het kader van Europese regelgeving vanaf november 2013 onderhandeld over herziening van het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa. Het zal worden versterkt en geactualiseerd in het licht van nieuwe technologieën en de daaraan verbonden privacyrisico's. De Staatssecretaris van V&J is eerstverantwoordelijke voor de Nederlandse inzet. [49]

- Het kabinet stuurt driemaandelijkse rapportages naar de Kamers over de voortgang van de onderhandelingen.

Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging
Deze richtlijn is onderdeel van de herziening van het gegevensbeschermingsrecht van de Europese Unie. Dit voorstel voor een richtlijn dient ter vervanging van het huidige kaderbesluit gegevensbescherming[50] en bevat regels voor de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en het vrije verkeer van dergelijke gegevens. Eenvormigheid van de regels voor de gegevensverwerking in de lidstaten en de verstrekking van persoonsgegevens aan derde landen draagt bij aan een hoog niveau van gegevensbescherming. Dit is gunstig voor de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.

Aanpassingen Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)
In het regeerakkoord kondigde het kabinet de versterking van de naleving van gegevensbescherming aan. Het kabinet heeft in juni 2013 een wijziging van de Wbp naar de Kamer gezonden waarin een meldplicht datalekken wordt geïntroduceerd. Deze meldplicht ziet niet alleen op de plicht om het College Bescherming Persoonsgegevens (Cbp) op de hoogte te stellen van het datalek, in beginsel zal ook de burger wiens gegevens gelekt zijn op de hoogte dienen te worden gesteld van het lek. Voorts krijgt het Cbp meer sanctiemogelijkheden, zoals de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen voor overtredingen van bepalingen van de Wbp.[51] Het doel is om de naleving van de Wbp te versterken.

[48] Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Algemene verordening gegevensbescherming), COM (2012) 11, 25 januari 2012.
[49] Algemene kabinetsinzet: BNC-fiche *Kamerstukken II* 2011/12, 22 112, nr. 1372.
[50] Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008.
[51] Regeerakkoord, p. 28. Naar verwachting wordt de mogelijkheid om hogere boetes op te kunnen leggen ook opgenomen in de Algemene Verordening gegevensbescherming.

- Het kabinet verwacht de nota van wijziging die ziet op de uitbreiding van de boetebevoegdheid van het Cbp eind 2013 te kunnen aanbieden aan de Tweede Kamer.

Digitalisering overheidsdienstverlening en rechtshandhaving

Digitale overheid 2017

De overheid kenmerkt zich in de informatiesamenleving als entiteit die zelf informatiestromen en -netwerken inricht en die hen steeds intensiever gebruikt voor onder meer dienstverlening.[52] Deze digitalisering van de overheid is geruime tijd aan de gang en gaat in hoog tempo door (bv. vooringevulde belastingaangiftes voor burgers, aanvraag van parkeervergunningen en de veilige authenticatievoorziening DigiD). De opties die de digitale ontwikkelingen met zich brengen voor overheidsdienstverlening worden verder doorgezet.[53] Belangrijkste doelstelling is een verbetering van de kwaliteit van digitale overheidsinformatie en -dienstverlening en vermindering van administratieve lasten voor de burger. In het onderzoek naar de beste opties dient rekening te worden gehouden met eisen die voortvloeien uit de Wbp. Gelet op veilig digitaal verkeer tussen burger en overheid zullen burgers via de portal mijn.overheid.nl de mogelijkheid krijgen om fouten te (laten) corrigeren. Hiermee wordt invulling gegeven aan het inzage- en correctierecht. De Minister van BZK heeft mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst een visiebrief over de Digitale Overheid 2017 uitgebracht in mei 2013,[54] waarin de plannen rond de digitale overheid 2017 nader zijn uitgewerkt.

- Uiterlijk eind 2014 komt de Taskforce Bestuur en IDienstverlening, samen met betrokken actoren in het openbaar bestuur, tot een vorm van verplichtende zelfregulering met betrekking tot informatiebeveiliging: vanuit gestelde kaders (op landelijk- en koepelniveau) moet iedere overheidsorganisatie aan een bepaald minimum voldoen en een jaarlijkse cyclus borgen.
- Het kabinet neemt het initiatief om de Algemene wet bestuursrecht zodanig aan te passen dat burgers voortaan ook digitaal met de overheid zaken kunnen doen.

Gebruik van biometrische gegevens op reisdocumenten

De regering heeft op 13 oktober 2012 een wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart en het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. [55] Het wetsvoorstel voorziet er onder meer in dat bij de aanvraag

---

[52] WRR-rapport iOverheid (maart 2011), Kabinetsreactie WRR-rapport iOverheid, *Kamerstukken II* 2011/12, 26 643, nr. 211.

[53] Regeerakkoord, p. 10.

[54] Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer 'Visiebrief digitale overheid 2017' van 23 mei 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 26 643, nr. 280.

[55] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 440 (R 1990), nr. 1

van een Nederlandse identiteitskaart geen vingerafdrukken worden opgenomen. Bij de aanvraag van een paspoort of reisdocument worden de afgenomen vingerafdrukken slechts bewaard tot het moment waarvan geregistreerd is dat het document uitgereikt is, of tot het moment waarop is geregistreerd dat het aangevraagde document niet wordt uitgereikt. Conform Europese regelgeving worden twee vingerafdrukken van de aanvrager wel opgeslagen in de chip in het nationaal paspoort of ander reisdocument.[56] Met het wetsvoorstel wordt de huidige bewaartermijn van de vingerafdrukken die sinds 23 juni 2011 is vastgelegd in de paspoortuitvoeringsregelingen op wettelijk niveau verankerd. Vóór dat moment be-droeg de bewaartermijn van de vingerafdrukken elf jaar.

- Onder voorbehoud van een voorspoedige behandeling door de Eerste Kamer, kan in januari 2014 gestopt worden met het opnemen van vingerafdrukken bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart.

Het kabinet is tevens in afwachting van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in antwoord op de prejudiciële vragen die door afdeling rechtspraak van de Raad van State zijn gesteld in hoger beroepzaken met betrekking tot de Europeesrechtelijk verankerde verplichting om bij de aanvraag van een paspoort vingerafdrukken te laten opnemen.[57] Voor deze zaken is tevens relevant de recente uitspraak van het Hof op gelijksoortige prejudiciële vragen die door een Duitse rechter zijn gesteld.[58] Het Hof besliste in deze uitspraak dat de Europese regelgeving die het afnemen van vingerafdrukken, voor paspoorten vereist voor het vaststellen van de authenticiteit van dit document of de identiteit van de houder ervan geen schending vormt van het recht op privacy.[59] In het licht van deze uitspraak zal het Hof waarschijnlijk de Nederlandse zaken ook snel kunnen afdoen.

Programma Kwaliteit en Innovatie
Nederland beschikt over rechtspraak van hoge kwaliteit. In internationale vergelijkingen scoort de Nederlandse rechtspraak steevast goed. Uit klantwaarderingsonderzoek komt eenzelfde beeld naar voren.[60] Centraal in de Visie op de Rechtspraak staat het versterken van de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en professionaliteit van rechtspraak. Het behoud en de versterking van de kwaliteit en het vertrouwen vragen om voortdurend onderhoud en voortdurende vernieuwingen.

---

[56] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 440 (R 1990), nr. 1, p. 11.
[57] C-446/12 (W.P. Willems/burgemeester Nuth), C-447/12 (H.J. Kooistra/burgemeester Skarsterlân), C-448/12 (M. Roest/burgemeester Amsterdam), C-449/12 (L.J.A. van Luijk/burgemeester Den Haag).
[58] C-291/12 (Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Michael Schwartz t. Stadt Bochum)
[59] C-291/12 (Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Michael Schwartz t. Stadt Bochum)
[60] Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 21 maart 2012, Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 160.

- De Minister van Veiligheid en Justitie doet voorstellen tot wijziging van het burgerlijke procesrecht en het bestuursprocesrecht om het civiele proces te vereenvoudigen en te digitaliseren, alsook digitaal procederen in het bestuursrecht mogelijk maken.[61] De voorziene inwerkingtreding is medio 2015. Het nieuwe procesrecht en de digitalisering treden gefaseerd inwerking. De laatste release staat voor medio 2017 gepland. In 2018 is voorzien dat de (civiel- en bestuursrechtelijke) rechtspraak volledig gedigitaliseerd is.
- De Rechtspraak richt zich op verdere procesinnovatie, digitalisering van procedures en een efficiënt werkproces.

Cybersecurity

Op het terrein van "cybersecurity" illustreert de recente reeks cyberaanvallen op vitale onderdelen van onze maatschappij dat verhoging van de digitale weerbaarheid van Nederland noodzakelijk is. Met de recent vastgestelde Nationale Cybersecurity Strategie II (NCSS2) zet Nederland in op een veilig en open cyberdomein, waarin de kansen die digitalisering onze samenleving biedt volop worden benut, dreigingen het hoofd worden geboden en fundamentele rechten en waarden worden beschermd. De NCSS2 bevat verschillende ambities die (mede) in het teken van de bescherming van de privacy staan. Zo wil het kabinet dat het Nederlandse bedrijfsleven en de wetenschap voorop lopen op het gebied van security- en privacy-by-design. In het actieprogramma dat het NCSS2 bevat staan o.a. de volgende actiepunten, die specifiek (mede) op de bescherming van de privacy zijn gericht:[62]

- Stimulering van privacy- en security-by-design in de aanbestedingstrajecten van producten en diensten voor de overheid;
- De aanpak van cybercrime door actualisering en versterking van de huidige wetgeving (o.a. Wet computercriminaliteit III);
- De ontwikkeling van standaarden, zoveel mogelijk in internationaal verband, die gebruikt worden om veiligheid en privacy van ICT-producten en -diensten te bevorderen;
- Versterking van het bewustzijn bij burgers, bedrijven, organisaties en overheden omtrent informatiebeveiliging en privacy, bijvoorbeeld door bewustzijnscampagnes als Alert Online.

---

[61] Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164. Daarin een verwijzing naar de Vernieuwingsagenda "Kwaliteit en Innovatie" van de Raad voor de rechtspraak.
[62] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 643, nr. 291.

Meningsuiting en journalistieke bronbescherming

De vrijheid van meningsuiting is een hoeksteen van een democratische en pluriforme samenleving als de Nederlandse. In de informatiesamenleving vindt het publieke debat in steeds grotere mate plaats op internet. Dit betekent dat de verplichting voor de overheid om de vrijheid van meningsuiting te beschermen zich ook over nieuwe media moet uitstrekken. Tegelijkertijd moet de overheid tijdig en daadkrachtig kunnen ingrijpen als bijvoorbeeld haatdragende of staatsgevaarlijke informatie is, of dreigt te worden verspreid. In die gevallen is gezien het belang van het vrije woord altijd een zorgvuldige afweging nodig.[63] Nederland is de afgelopen jaren enige malen veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vanwege inbreuken op bronbescherming door de inlichtingendiensten en door justitie. Volgens het EHRM ontbreekt op dit moment een zorgvuldige procedure voor het inzetten van bijzondere bevoegdheden door de AIVD tegen journalisten die hun bronnen weigeren vrij te geven, en een duidelijke wettelijke basis voor de toepassing van dwangmiddelen met rechterlijke toetsing tegen journalisten in strafrechtelijke procedures.

- In december 2012 heeft het kabinet[64] aangekondigd in dit licht zowel een aanpassing van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv2002) als het Wetboek van Strafvordering te bevorderen. De wetsvoorstellen zijn inmiddels voor advies aan de Raad van State gestuurd. Beide adviezen zijn uitgebracht en zullen worden beantwoord. De voorstellen zullen uiterlijk begin 2014 worden ingediend bij de Tweede Kamer.

4.3 Immigratie en asiel

Immigratie en asiel zijn van alle tijden. Mensen zoeken om verschillende redenen en al dan niet noodgedwongen hun heil elders dan in hun geboorteland. Onder andere de toegenomen internationalisering en aanhoudende conflicten en armoede in de wereld versterken de drang tot mobiliteit. Ook naar Nederland. De overheid staat in dat kader voor de opdracht om recht te doen aan de (mensenrechtelijke) belangen van individuele vreemdelingen en asielzoekers enerzijds en zwaarwegende maatschappelijke belangen anderzijds. In de asielprocedures wordt vaak een beroep gedaan op de artikelen 3 en 8 EVRM. Artikel 3 EVRM verbiedt uitzetting van de vreemdeling als er een reëel risico bestaat op foltering of een onmenselijke behandeling in het gebied waarnaar hij uitgezet zal worden. Dit verbod op non-refoulement is in het Nederlandse vreemdelingenrecht geïntegreerd. Artikel 8 EVRM beschermt het recht op privacy en familieleven en speelt met name bij gezinsherenigings-zaken een rol.

[63] Vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 29 614, nr. 31 (Brief Grondrechten in een pluriforme samenleving).

[64] Kabinetsstandpunt inzake de EHRM-uitspraak in de zaak De Telegraaf, 7 december 2012, Kamerstukken II 2012/13, 30 977, nr. 49.

De ruimte voor het nationaal beleid wordt veelal bepaald door Europese richtlijnen en verordeningen.[65]

Asielprocedure

Nederland heeft een zorgvuldige afweging gemaakt bij het tot stand brengen van de asielprocedure. Hierbij is rekening gehouden met aan de ene kant het belang van een snelle procedure en aan de andere kant het belang voor de vreemdeling om goed zijn verhaal te kunnen doen. Daarbij zijn randvoorwaarden en waarborgen gecreëerd. Zo krijgt de asielzoeker voorafgaand aan de start van de asielprocedure een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen om tot rust te komen en voorbereid te worden op zijn asielprocedure. De asielzoeker krijgt in die periode ook een advocaat toegewezen om hem bij te staan gedurende de gehele asielprocedure. Verder wordt aan de asielzoeker een medisch onderzoek aangeboden om te bezien of er factoren zijn die van invloed kunnen zijn op het vermogen van de vreemdeling om zijn verhaal te vertellen. Nadat de asielzoeker zijn verhaal heeft gedaan, wordt beoordeeld of een asielzoeker bescherming nodig heeft. Het streven is om de asielzoeker zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden. Het merendeel van de vreemdelingen dat in Nederland asiel aanvraagt, krijgt binnen acht dagen duidelijkheid over het verblijfsperspectief. Asielzoekers die geen bescherming nodig hebben en geen recht hebben op verblijf in Nederland, dienen Nederland te verlaten. Wanneer terugkeer aan de orde is, is het in de eerste plaats aan de vreemdeling om zijn terugkeer te organiseren.

- De Nederlandse overheid biedt ondersteuning bij terugkeer.
- De Nederlandse overheid subsidieert projecten van ngo's die vreemdelingen trachten te helpen bij hun terugkeer en ook ondersteuning kunnen bieden in natura, zoals kortdurende opleidingen die bijdragen aan de mogelijkheden van de vreemdeling na terugkeer.

Opvang asielzoekers

Vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen hebben recht op Rijksopvang gedurende de asielprocedure, wanneer zij niet over eigen middelen van bestaan beschikken. De opvang wordt verzorgd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De taak van het COA is zowel facilitair als humanitair, namelijk het bieden van een veilige en stabiele omgeving waarin de asielzoeker zich kan voorbereiden op de volgende stap in de procedure. Uitgangspunt is dat de opvang 'sober doch humaan' is. Daarmee wordt bedoeld dat een minimaal, maar aanvaardbaar en humaan voorzieningenniveau wordt geboden aan asielzoekers. Tevens biedt het COA begeleiding aan de asielzoekers. De begeleiding is gericht op het leren kennen

[65] De belangrijkste EU-instrumenten voor het asielrecht zijn de Kwalificatierichtlijn, de Procedurerichtlijn, de Opvangrichtlijn, de Dublin Verordening en de Terugkeerrichtlijn. Voor regulier verblijf en het waarborgen van artikel 8 EVRM zijn de volgende van belang: de EU Richtlijn vrij verkeer, de EU Richtlijn gezinshereniging en de EU Richtlijn langdurig verblijf voor onderdanen uit derde landen.

van de bewoners, het ontwikkelen van een vertrouwensrelatie met hen en de ondersteuning van hen in het vormgeven van een reëel toekomstperspectief. Dit wordt vormgegeven in drie pijlers: huisvesting en verblijf middels aanbieden van 'bed, bad en brood'; het borgen van de veiligheid en leefbaarheid op de opvanglocaties; en het aanbieden van woonbegeleiding en de voorbereiding op de toekomst. Juridische adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van de UNHCR of andere erkende ngo's hebben toegang tot de opvangvoorziening, zodat zij de asielzoeker kunnen bijstaan. De toegang kan worden beperkt om redenen die verband houden met de veiligheid van de opvang voorziening of de veiligheid van de asielzoeker.

Werk en studie
Onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) kunnen meerderjarige asielzoekers onder voorwaarden arbeid verrichten bij een werkgever die in het bezit is van een tewerkstellings-vergunning. Volwassen asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen zich inschrijven voor door de overheid bekostigd onderwijs. Voor het volgen van beroeps- of hoger onderwijs zijn asielzoekers cursus- of collegegeld verschuldigd.

Kinderen in de asielprocedure

In de asielprocedure gaat het primair om de vraag of de vreemdeling, inclusief kinderen, voor bescherming in aanmerking komt of moet terugkeren. Dit neemt niet weg dat, vanwege de kwetsbaarheid van kinderen, in het vreemdelingenbeleid en de regelgeving reke-ning wordt gehouden met de belangen en rechten van kinderen. Het belang van het kind heeft in de asielprocedure een duidelijke plaats en komt op veel plaatsen in het vreemdelingenbeleid tot uitdrukking. Bijvoorbeeld het recht om kindvriendelijk te worden gehoord, de toewijzing van een voogd aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, en het recht om bij de ouders te leven. Gedurende het toelatingsproces én het terugkeerproces wordt het belang van het kind door de uitvoerende organisaties zorgvuldig in het oog gehouden. Zo geldt bijvoorbeeld ook voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven een recht op onderwijs en wordt aan hen onderdak geboden. Verder worden (alleenstaande) minderjarigen meer (rust en) voorbereiding gegeven voorafgaand aan de indiening van een asielverzoek. Daarnaast is als uitgangspunt genomen dat minderjarigen in beginsel niet in vreemdelingenbewaring worden gesteld behoudens enkele bijzondere (limitatief neer-gelegde) situaties. Ook in het toelatingsbeleid wordt bijzonder rekening gehouden met kindspecifieke situaties en het belang van het kind. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het beleid rond kindsoldaten of het beleid rond dreigende besnijdenis van meisjes.

Regeling voor langdurig in Nederland verblijvende asielkinderen (kinderpardon)
In het regeerakkoord is opgenomen dat er een regeling moet komen voor langdurig in Ne-derland verblijvende kinderen. Deze regeling is op 1 februari 2013 in werking getreden. Van deze regeling maakt ook een overgangsregeling deel uit, die soepeler is in zijn voorwaarden dan de definitieve regeling. De overgangsregeling stond open tot 1 mei 2013.

Vreemdelingenbewaring

Wetswijziging vreemdelingenbewaring
Vreemdelingenbewaring is een ultimum remedium. Er wordt altijd bezien of lichtere instrumenten kunnen worden toegepast. Het aantal plaatsen voor vreemdelingenbewaring is terug-gebracht van bijna 2500 naar minder dan 1000. Het kabinet wil het administratiefrechtelijke – en niet-punitieve – karakter van de vreemdelingenbewaring sterker tot uitdrukking brengen.

- Het kabinet start vóór het einde van 2013 met de internetconsultatie inzake een wetswijziging waarmee een apart administratiefrechtelijk kader zal worden geïntroduceerd voor vreemdelingenbewaring. Naar verwachting zal in 2014 het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden.

Alternatieven voor vreemdelingenbewaring
In 2012 zijn er vier pilots gestart voor alternatieven voor bewaring.[66] De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 22 december 2011.[67] In navolging van deze pilots heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer bij brief van 13 september 2013 geïnformeerd over de resultaten van de pilots. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke toezichtsmaatregelen bij terugkeer. Individueel wordt bekeken of een vreemdeling die niet zelfstandig Nederland heeft verlaten een minder dwingende maatregel kan worden opgelegd. Het geheel van maatregelen is proportioneel en effectief voor verschillende groepen vreemdelingen. Bij het opleggen van een maatregel is bijzondere aandacht voor kwetsbaarheid.

- Er wordt structureel een miljoen euro beschikbaar gesteld voor subsidies aan ngo's voor lokale projecten die vertrek ondersteunen.

4.4 Lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid

Het recht op lichamelijke integriteit omvat een breed scala aan onderwerpen. Met name wanneer er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie – zoals bijvoorbeeld binnen een gezin, in de zorg of in penitentiaire instellingen – kan de lichamelijke integriteit van mensen in het geding komen. Het gaat dan om gevallen waarin er sprake is van dwang of geweldtoepassing. Maar ook buiten deze situaties kunnen er vraagstukken van lichamelijke integriteit spelen.

Het recht op lichamelijke integriteit is vastgelegd in artikel 11 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 3 van het EU-Handvest van de grondrechten. Inperkingen van dit recht zijn mogelijk

[66] Meldplicht, borgsom, onderdak in VBL voor ex-Perspectief amv-ers, mede financieren van terugkeerprojecten van ngo's.
[67] *Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1483.

indien bij wet voorzien, zij een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Absoluut is het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, wat ook wel als onderdeel gezien wordt van de bescherming van lichamelijke integriteit. In dit hoofdstuk worden er vier voor Nederland belangrijke onderwerpen behandeld, die in nationale en internationale aanbevelingen teruggekomen zijn, namelijk huiselijk geweld, mensenhandel, lichamelijke integriteit in de gezondheidszorg, en detentieomstandigheden.

Huiselijk geweld

Geweld in huiselijke kring is een enorm probleem. Jaarlijks worden rond de 220.000 volwassenen slachtoffer van ernstig en structureel geweld in huiselijke kring, terwijl ca. 1 miljoen volwassenen slachtoffer zijn van incidenteel geweld in huiselijke kring.[68] Er zijn naar schatting jaarlijks 119.000 kinderen slachtoffer van mishandeling.[69]

Sinds 2002 is er een veelvoud aan maatregelen getroffen om huiselijk geweld tegen te gaan. De rijksbrede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties is sinds 2011 gebaseerd op drie pijlers: (1) het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers door middel van preventie, signaleren, opvang, hulp en nazorg; (2) een gerichte aanpak van de daders; en (3) het doorbreken van intergenerationele overdracht van geweld.[70] De aanpak is gericht op het tegengaan van alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties , zoals kindermishandeling, partnergeweld, seksueel geweld, ouderenmishandeling, vrouwelijke genitale vermin-king, eergerelateerd geweld en huwelijksdwang. Speerpunt is het versterken van de regierol van gemeenten. VWS is het coördinerende ministerie.

Ook al is er veel bereikt om geweld in huiselijke kring tegen te gaan, verdere aanscherping van het beleid is noodzakelijk om deze problematiek terug te dringen. Hiervoor heeft het kabinet een aantal actiepunten de komende jaren op het programma staan.

---

[68] Veen, H.C.J. van der, Bogaerts, S. (2010), *Geweld in huiselijke kring in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst- slachtoffer- dn daderonderzoek 2007-2010.* Den Haag: WODC.
Dit is exclusief het aantal slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en eergerelateerd geweld, waarvan het aantal onbekend is.

[69] Alink, L., IJzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T., Euser, S. (augustus 2011), *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2010)*, Leiden attachment research program & TNO child health, Leiden: Casimir Publishers.

[70] Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 XVI, nr. 56 (laatste voortgangsrapportage).

- Er loopt een wetgevingstraject voor de ratificatie van het Verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO) van de Raad van Europa. De regering verwacht het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag in de loop van 2014 aan het parlement te kunnen aanbieden.
- Er is een actieplan voor de aanpak van kindermishandeling (VWS/V&J). Het actieplan ziet op de periode 2012-2016. Kinderen zijn extra kwetsbaar in de relatie tot hun opvoeders en verzorgers en kunnen minder goed voor zichzelf opkomen dan volwassenen. De maatregelen richten zich op het voorkomen, signaleren en stoppen van kindermishandeling en op het beperken van de schade door adequate behandeling van kinderen. Daarnaast staat het waarborgen van de fysieke veiligheid van kinderen en de aanpak van seksueel misbruik in dit actieplan centraal.
- Gemeenten worden met de nieuwe Jeugdwet verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp en voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Deze verantwoordelijkheid omvat ook het voorzien in maatregelen ter voorkoming van kindermishandeling. Gemeenten worden voorts verplicht om een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) in te stellen. Gemeenten organiseren dit AMHK op bovenlokaal niveau.
- Er zullen in de wet die de decentralisatie regelt kwaliteitswaarborgen worden opgenomen die ook voor de aanpak van kindermishandeling belangrijk zijn.
- Er vindt een versterking plaats van de strafrechtelijke aanpak van seksueel misbruik, alsmede een intensivering van de opvang en bescherming opvang en bescherming van slachtoffers en de begeleiding van voor seksueel misbruik veroordeelde personen ter voorkoming van recidive.
- Op 6 juni 2013 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens vier Ministers, een brief naar de Tweede Kamer verstuurd over de wijze waarop het kabinet de ketenaanpak van huwelijksdwang wil versterken.[71] Hierin worden acties aangekondigd om de aanpak van huwelijkdwang en achterlating te versterken.
- Op het gebied van ouderenmishandeling heeft de Staatssecretaris van VWS mede namens V&J het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' opgesteld, dat op 30 maart 2011 aan de Tweede Kamer is gestuurd.72 Hierin zijn tien concrete acties uitgewerkt om ouderenmishandeling te bestrijden. In het actieplan wordt ingezet op preventie, signaleren, melden en verbetering van de ondersteuning aan slachtoffers. Daarnaast wordt ingezet op een krachtige aanpak van plegers.

[71] *Kamerstukken II* 2012/13, 32 175, nr. 50.
[72] *Kamerstukken II* 2010/11, 29 389, nr. 30.

- Het project ‘Aanpak geweld in huiselijke kring’ wordt primair samen met VWS uitgevoerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang, met betrokkenheid van andere partijen zoals MOgroep, GGD-Nederland en Jeugdzorg Nederland. Het project richt zich op alle vormen van geweld in huiselijke kring, waaronder huiselijk geweld, eergerelateerd geweld en kindermishandeling. Doel van het project is om de beleidsmatige aanpak van geweld in huiselijke kring bij gemeenten te versterken, onder meer door het opstellen van regiovisies (regionale beleidsplannen). Daarin wordt ook het gemeentelijk beleid ten aanzien van bijvoorbeeld kindermishandeling en huiselijk geweld beschreven. Mede hierdoor wordt de onderlinge samenhang op lokaal niveau versterkt.
- Op 1 juli 2013 is de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in werking getreden. Deze wet verplicht organisaties in bepaalde sectoren om te beschikken over een stappenplan voor de omgang met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook worden organisaties verplicht om de kennis over en het gebruik van de meldcode te bevorderen. In feite gaat het om een scholingsplicht, ook wat betreft het signaleren van kindermishandeling. De verantwoordelijkheid voor het scholen van de professionals ligt bij de organisaties waar de professionals werkzaam zijn. Vanwege het belang van scholing, ondersteunt het ministerie van VWS organisaties hierbij. VWS heeft een basistraining ‘Werken met een meldcode’ en e-learning modules voor de verschillende beroepsgroepen laten ontwikkelen. Deze en meer trainingen zijn te vinden in de Databank bij- en nascholing meldcode die met subsidie van VWS is ontwikkeld. De inspecties zien er op toe dat professionals in de sectoren van de Wet meldcode worden geschoold.

Verplichte anticonceptie bij bewezen falend ouderschap

Verplichte anticonceptie bij bewezen falend ouderschap is een complex maatschappelijk vraagstuk met belangrijke ethische en mensenrechtelijke, waaronder nadrukkelijk kinderrechtelijke, aspecten. Ingeval van bewezen falend ouderschap doet de vraag zich voor in hoeverre de reproductieve rechten van de ouder mogen prevaleren boven het belang van een mogelijk toekomstig kind. Is het moreel aanvaardbaar om in specifieke gevallen middels verplichte anticonceptie te voorkomen dat er een zwangerschap tot stand komt, ter bescherming van het kind dat dan niet ter wereld zal komen? En andersom, is het moreel aanvaardbaar om niet te voorkomen dat een kind ter wereld komt in een situatie waarin zijn of haar veiligheid niet is gegarandeerd? Medio 2010 heeft Marjo van Dijken van de PvdA-fractie een initiatiefnota opgesteld om verplichte anticonceptie bij bewezen falend ouderschap te agenderen. De voormalige Staatssecretaris van VWS heeft op 17 april 2012 aangegeven over dit thema advies te willen vragen aan een Hoog College van Staat. Op 1 juli 2013 heeft de Staatssecretaris van VWS aan de Kamer bericht dat het College voor de Rechten van de Mens bereid is over deze thematiek mee te denken.

- VWS zal op afzienbare termijn een commissie inzake anticonceptie bij bewezen falend ouderschap instellen, waaraan onder andere het College voor de Rechten van de Mens zal deelnemen.

Mensenhandel en uitbuiting

De aanpak van mensenhandel is een prioriteit van de regering. De Minister van Veiligheid en Justitie coördineert de rijksbrede aanpak van mensenhandel. In Nederland verstaat men onder mensenhandel het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Uitbuiting kan zich in de seksindustrie afspelen, bijvoorbeeld wanneer iemand onvrijwillig onder druk van iemand anders in de prostitutie werkt, maar ook in andere economische sectoren. Het gaat dan om zulke slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, dat hierdoor mensenrechten in het geding zijn. Ook strafbaar als mensenhandel is het met dwang werven, vervoeren etc. van een ander met als doel organen uit het lichaam van die ander te verwijderen.

Task Force Mensenhandel

De Task Force Mensenhandel werkt aan de uitvoering van het plan van aanpak mensenhandel voor de periode 2011-2014. De belangrijkste doelstelling van de Task Force is het bevorderen van een integrale bestrijding van mensenhandel, met inschakeling van alle partners die daar op één of andere manier aan kunnen bijdragen. Bijvoorbeeld door het treffen van preventieve maatregelen, het alert zijn op signalen van mensenhandel en het structureel bemoeilijken van het werk van mensenhandelaren. Daarnaast is de zorg voor slachtoffers een belangrijk onderwerp van de taskforce. Met deelname aan de Taskforce van VWS, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRMSGK) en Comensha kunnen knelpunten en wensen met betrekking tot zorg voor en opvang van slachtoffers goed worden ingebracht. Deze inzet werpt zijn vruchten af: de rechter heeft in eerste aanleg in 2012 de meeste mensenhandelzaken afgedaan (153). Het aandeel veroordelingen voor mensenhandel – dat in de periode 2004-2009 met 25% was gedaald – is zowel in 2010 als in 2012 weer flink toegenomen (naar 71%).[73]

Opvang en zorg voor slachtoffers mensenhandel

Nederland zet zich ervoor in om de situatie van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren.

Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt op grond van artikel 8, onder k van de Vreemdelingenwet een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund, waarin zij kunnen nadenken of zij aangifte willen doen. Dit wordt ook wel de B8-bedenktijd genoemd.

---

[73] Mensenhandel in en uit beeld, Cijfers vervolging en berechting 2008-2012, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2013.

- Voor buitenlandse slachtoffers mensenhandel in de zogenoemde B8-bedenktijd is in juni 2010 een pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel (COSM) ingericht en deze is in juni 2012 verlengd tot eind 2014. Het aantal opvangplaatsen is met ingang van juni 2012 uitgebreid van 50 naar 70 plaatsen.

Gedurende deze initiële opvang kan het slachtoffer nadenken of zij/hij aangifte wil doen. In deze periode wordt ook een eerste algemene diagnose van het slachtoffer gesteld.

Het nationaal verwijzingsmechanisme (NVM) is een wegwijzer of raamwerk waarin is aangegeven hoe de verschillende ketenpartners van zowel de zijde van de overheid[74] als van maatschappelijke organisaties (Vrouwenopvang, Comensha, e.a.) handelen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, te ondersteunen en indien nodig op te vangen.

- In het najaar van 2013 is een interdepartementale werkgroep van start gegaan, die tot en met maart 2014 voorstellen voor een NVM zal uitwerken.

Relevante uitvoeringsorganisaties, ngo's en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel worden betrokken bij het uitwerken van de voorstellen. Het NVM brengt alles met betrekking tot de opvang en zorg voor slachtoffers van mensenhandel bij elkaar in één systeem.

Operationele EU-samenwerking, actieplan samenwerking met Hongarije en EU-conferentie

- Samen met het Verenigd Koninkrijk, geeft Nederland leiding aan het EMPACT[75]-project mensenhandel; het project dat de samenwerking met betrekking tot de opsporing van mensenhandel in de EU moet versterken. Aan dit project wordt onder andere deelgenomen door 25 lidstaten, Europol, Eurojust en Frontex.
- Daarnaast heeft Nederland samen met Hongarije een bilateraal actieplan opgesteld om de samenwerking te versterken op het gebied van vervolging, opsporing en preventie van mensenhandel.

Omdat de bestrijding van mensenhandel belangrijk is voor Nederland, was het ministerie van Veiligheid en Justitie samen met de Task Force Mensenhandel de drijvende kracht achter de EU-conferentie Putting Rantsev into Practice: Strengthening multidisciplinary operational cooperation to fight trafficking in human beings, die half april in Amsterdam heeft plaatsgevonden. Bij deze conferentie is aandacht besteed aan de implementatie door de lidstaten van de positieve verplichtingen uit de zogenoemde Rantsev-uitspraak van het

[74] OM, politie, lokaal bestuur, KMar, ISZW, IND, COA, jeugdzorg, UWV, Slachtofferhulp NL, RIECs, Veiligheidshuizen, e.a.
[75] European Multidisciplinary Platform against Crime Threats.

EHRM en meer algemeen aan multidisciplinaire samenwerking tegen mensenhandel.

Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Het wetsvoorstel strekt tot verhoging van de leeftijd voor legale prostitutie tot 21 jaar, introductie van een vergunningenstelsel voor alle soorten seksbedrijven en tot de verplichting voor exploitanten van prostitutiebedrijven om bij het aanvragen van een vergunning een bedrijfsplan te overleggen, dat onder meer maatregelen moet bevatten ter bescherming van het zelfbeschikkingsrecht van prostituees.[76] De striktere regelgeving beoogt het zicht en grip op de branche te vergroten en bij te dragen aan het aanpakken van misstanden. Na publicatie van de wet zullen gemeenten minimaal enkele maanden nodig hebben om hun eigen regelgeving aan te passen.

- Het streven is erop gericht dat de wet met ingang van 1 juli 2014 in werking treedt.

Educatie en bewustwording

Verschillende projecten vinden plaats om de bewustwording van mensenhandel te vergroten en ook te wijzen op de risico's van mensenhandel.

- In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de film "De mooiste chick van het web" ontwikkeld. Doel van deze film is om kinderen, ouders, vrienden en leraren te wijzen op de risico's van social media. Deze film is onder andere via www.mediawijzer.net te bekijken. Codename Future heeft in opdracht van het ministerie een lespakket rond deze film ontwikkeld, waarmee scholen actief aan de slag kunnen. De doelgroep bestaat uit leerjaar 1 en 2 van scholen in het voortgezet onderwijs. De scholen zijn per september 2013 over het lespakket geïnformeerd. Ook op de site van het Centrum voor School en Veiligheid (www.schoolenveiligheid.nl) wordt aandacht aan de loverboyproblematiek besteed.
- Om slachtoffers van mensenhandel te informeren over hun rechten en voor hen belangrijke procedures heeft de ngo Comensha in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie de brochure "Hoe nu verder?" ontwikkeld en een bijbehorende website gelanceerd, zie http://www.hoenuverder.info/.

↓

[76] Kamerstukken 32 211. Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

- Informatie wordt ook verstrekt aan beroepsgroepen die mogelijk met slachtoffers van mensenhandel in aanraking komen, om zo het melden van signalen van mensenhandel te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn het “Bulletin mensenhandel”, opgesteld door de KMar en Comensha, dat tot doel heeft luchtvaartpersoneel te informeren over de signalen waar men mensenhandel aan kan herkennen en de film “Please disturb”, ontwikkeld door het OM, de Nationale Politie en de hotelbranche, die gericht is op hotelpersoneel. Op verzoek van de Taskforce mensenhandel heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) de afgelopen jaren bewustwordingsbijeenkomsten gehouden voor gemeenteambtenaren. Ook vanuit de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC’s) vinden bewustwordingscampagnes plaats gericht op verschillende ketenpartners.
- Ook als het gaat om arbeidsuitbuiting is er informatie voor mogelijke slachtoffers en beroepsgroepen, en wordt ingezet op bewustwordingscampagnes. Zo zijn er brochures en informatiekaarten in verschillende talen gemaakt met informatie voor slachtoffers en wordt in 2013 samen met het CCV ingezet op bewustwording en deskundigheidsbevordering over arbeidsuitbuiting bij gemeenten.

Onderzoek omvang orgaanhandel

In het najaar van 2012 werd het onderzoek ‘Mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap’ afgerond. De aanbevelingen ten aanzien van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering zijn door de Minister van VWS in overweging genomen.

- De Minister van VWS heeft de Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS) gevraagd om met een voorstel te komen voor de wijze waarop op regelmatige basis een indicatie kan worden gegeven van de omvang van orgaanhandel in Nederland. De NTS heeft in december 2012 voorgesteld om periodiek te rapporteren op basis van de Nederlandse resultaten van het onderzoek van het Erasmus MC naar mensenhandel. Tevens zal zij samen met de Stichting Eurotransplant nader onderzoeken waarom patiënten zonder duidelijke reden van de wachtlijst verdwijnen. Afhankelijk van de rapportages en het onderzoek wordt bekeken of maatregelen nodig zijn om orgaanhandel terug te dringen.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel ziet het financieel stimuleren van orgaandonatie als een mogelijke oplossing voor het orgaantekort maar wijst er tegelijkertijd op dat daardoor een markt zou kunnen ontstaan voor organen waaraan ook weer het risico van mensenhandel kleeft. Dat risico zou kunnen worden vermeden door donoren in plaats van een directe geldelijke vergoeding een vrijstelling van ziektekostenpremies te geven. Deze aanbeveling is niet overgenomen, omdat het kabinet deze in strijd acht met nationale en Europese wet- en regelgeving. Zowel de Wet op de orgaandonatie als Richtlijn 2010/53/EU inzake kwaliteits- en veiligheidsnormen voor menselijke organen bestemd voor transplantatie staat niet toe dat donoren een vergoeding ontvangen die meer bedraagt dan de kosten

(inclusief inkomstenderving) die een rechtstreeks gevolg zijn van de verwijdering van het orgaan. Voor de vergoeding van kosten die een rechtstreeks gevolg zijn van de verwijdering van een orgaan, heeft de Minister van VWS nu juist de subsidieregeling Donatie bij leven ingesteld.

Aanpak seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen
De bestrijding van kindermisbruik en kinderpornografie heeft hoge prioriteit binnen Ne-derland. Van de omvang van het verschijnsel seksueel geweld tegen kinderen in Nederland ontbreekt tot op heden een omvattend en eenduidig beeld. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM), wiens rapporteer-taak thans het bredere beleidsterrein van Seksueel Geweld tegen Kinderen bestrijkt, zal hiernaar onderzoek doen.

- Aan het einde van 2013 verwacht de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen zijn rapport uit te brengen omtrent de omvang van het verschijnsel seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.

Naar aanleiding van recente gebeurtenissen in Nederland, heeft een nadere versnelling en intensivering van de beleidsontwikkeling op dit terrein plaatsgevonden. De kern daarvan is dat nog meer dan voorheen de slachtoffers centraal worden gesteld.

- Vanuit die benadering zal de nadruk worden gelegd op een integrale aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016,[77] waarin tevens specifiek aandacht wordt besteed aan de aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, vormt daarbij voor de komende jaren het leidend beleidskader.

De Task Force kindermishandeling en seksueel misbruik zal de uitvoering van het Actieplan aanjagen en toezien op de concretisering ervan. De Task Force bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de betrokken opsporingsdiensten, de rechterlijke macht, gemeenten en instellingen van jeugd- en gezondheidszorg.

Ook op Europees niveau is er aandacht voor dit onderwerp. Op initiatief van het Europees Parlement en de Raad van Europa is er in 2011 een richtlijn aangenomen om kinderporno-grafie en het seksueel misbruik van kinderen tegen te gaan.

[77] Actieplan “Kinderen Veilig”; *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 69

- Het wetsvoorstel ter implementatie van deze EU-Richtlijn 2011/93/EU (Combating the sexual abuse and the sexual exploitation of children and child pornography)[78] is op 19 september 2013 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer.

Aangezien Nederland al juridisch gebonden is aan het verdrag van de Raad van Europa aangaande bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en uitbuiting, zijn de implicaties van de implementatie van de Richtlijn relatief gering. Vergeleken met internationale wet- en regelgeving valt de Nederlandse wet- en regelgeving te omschrijven als "state of the art". Het Nederlandse openbaar ministerie (OM) speelt een belangrijke rol bij de uniforme implementatie van deze richtlijn in de dagelijkse praktijk. In de "instructie ter onderzoek en vervolging van seksueel misbruik van kinderen"[79] en de "Instructie Kinderpornografie"[80] wordt het werkproces van opsporing en vervolging beschreven aangaande zaken met seksueel misbruik. In de richtlijn wordt veel aandacht besteed aan de (na)zorg voor slachtoffers. De Instructie Kinderpornografie herhaalt enkele belangrijke verplichtingen uit de Instructie Slachtofferrechten.[81]

De aanpak van kindersekstoerisme is de laatste jaren geïntensiveerd. De capaciteit bij de politie voor de bestrijding van kinderpornografie en kindersekstoerisme is in 2012 verdubbeld naar 150 Fte.

- Op 10 oktober 2013 is er een meerjarenplan naar de Tweede Kamer gestuurd op het gebied van kindersekstoerisme.[82] Een fenomeenbeschrijving van de politie heeft input geleverd voor dit plan. Het opwerpen van barrières voor rondreizende kindersekstoeristen is een prioriteit in het meerjarenplan. Daarnaast neemt de samenwerking met bronlanden een belangrijke plaats in.

Gezondheidszorg

In artikel 22 van de Grondwet is vastgelegd dat de overheid maatregelen moet treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Bij de wijze waarop deze maatregelen worden vormgegeven spelen ook andere grondwetsartikelen een rol, zoals artikel 1 (gelijke behandeling), artikel 10 (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 11 (onaantastbaarheid van het menselijk lichaam).

Ook internationaalrechtelijk is het 'recht op zorg voor de gezondheid' in meerdere

[78] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 580, nr. 2
[79] *Staatscourant* 2010, 19 123.
[80] *Staatscourant* 2010, 19 121.
[81] *Staatscourant* 2010, 20 476.
[82] Kamerstukken II 2013/14, 31 015, nr. 93.

verdragen vastgelegd: het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie. Uit deze verdragsverplichtingen vloeit een inspanningsverplichting voor de Nederlandse staat voort om een goed stelsel van gezondheidszorg te bieden voor zijn burgers.

Het Biogeneeskundeverdrag (Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (Vrmb)) werd in 1997 gesloten. Ratificatie hiervan is eerder opgehouden omdat wetsvoorstellen werden behandeld die een voorbehoud op specifieke bepalingen van het verdrag noodzakelijk zouden maken, en een dergelijk voorbehoud alleen gemaakt kan worden op basis van bestaande nationale wetgeving. Dat is nu opnieuw het geval. Het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden voor medisch-wetenschappelijk onderzoek met minderjarigen en wilsonbekwame meerderjarigen betekent dat ratificatie pas aan de orde kan zijn nadat dit wetsvoorstel is behandeld. De strijdigheden tussen enerzijds de huidige en voorgestelde Nederlandse wetgeving en anderzijds de bepalingen van het Biogeneeskundeverdrag, ook op andere terreinen dan het medisch-wetenschappelijk onderzoek, maken dat de regering zich bezint op de wenselijkheid van de ratificatie van het verdrag. Dit vraagt een zorgvuldige afweging. Deze afweging wordt op dit moment gemaakt.

Wat goed is, is een voortdurende politieke en maatschappelijke discussie langs de lijnen kwaliteit, toegankelijkheid, beschikbaarheid en aanvaardbaarheid van gezondheidszorg. Verschillende wetten in formele zin geven het stelsel van gezondheidszorg vorm. Deze wetten raken aan belangrijke (internationale) thema's als privacy, lichamelijke integriteit, seksuele en reproductieve rechten en het verbod op discriminatie.

Zorg en dwang
Iemand die vanwege dementie, een verstandelijke beperking of een andere psychische stoornis een gevaar vormt voor zichzelf of zijn omgeving kan gedwongen zorg krijgen. Op dit moment wordt die gedwongen zorg geregeld in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz). Deze wet geldt niet alleen voor de psychiatrische ziekenhuizen, maar voor de gehele reguliere geestelijke gezondheidszorg, de zorg voor mensen met dementie en de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking.

De huidige wetgeving voor gedwongen zorg is aan vervanging toe. In plaats van de huidige wet bopz komen er, als het parlement instemt, twee afzonderlijke regelingen: a) de Wet Verplichte geestelijke gezondheidszorg voor mensen die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben vanwege psychische stoornissen, en b) de Wet Zorg en dwang voor mensen met een verstandelijke beperking of dementie.

De opsplitsing van de Wet bopz in twee aparte regelingen heeft tot doel om de wetgeving zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de verschillende problematiek van de cliëntengroepen. Alhoewel de wetten in hun concrete uitwerking verschillen, zijn de uitgangspun-ten van beide wetten vergelijkbaar. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zorg zoveel mogelijk thuis of dicht bij huis, het recht voor patiënten en naasten om mee te praten over gedwongen zorg en

daarbij een eigen voorkeur aan te geven, het recht op hoger beroep tegen beslissingen van de rechter, en het recht op ondersteuning door een onafhankelijk vertrouwenspersoon.

Beide wetten streven ernaar om dwang in de zorg zoveel mogelijk te voorkomen en eerst alternatieve zorg aan te bieden. Alleen als er echt geen vrijwillig alternatief is, is dwang een optie. Daarbij moet steeds gezocht worden naar de minst ingrijpende vorm van dwang. In het najaar van 2013 is het wetsvoorstel zorg en dwang besproken in de Tweede Kamer en daar met een ruime meerderheid aangenomen.

- Het wetsvoorstel zorg en dwang ligt (eind 2013) bij de Eerste Kamer ter behandeling.
- Het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg is in het najaar 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Thematische wetsevaluatie "gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen"
De Staatssecretaris van VenJ en de Minister van VWS hebben eind 2012 opdracht gegeven tot het verrichten van een thematische wetsevaluatie "gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen". De grondslag voor gedwongen zorg kan zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk zijn. Door betrokkenen uit de praktijk en de Tweede Kamer wordt al enige tijd aangedrongen op een vergelijking en indien mogelijk harmonisatie van de rechtspositie bij gedwongen zorg. Onderzocht wordt onder meer in hoeverre de wettelijke regelingen in de geestelijke gezondheidszorg, justitiële en gesloten jeugdzorg en forensische zorg gezamenlijk een consistent en doelmatig wettelijk kader inzake gedwongen zorg bieden en welke mogelijkheden er zijn om dit kader te verbeteren. Dit wettelijk kader wordt daarbij mede bezien in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende mensenrechtenverdragen en andere internationale richtsnoeren. Het rapport wordt in juni 2014 verwacht, waarna de beide ministeries zullen bezien in hoeverre aanpassing van de wettelijke kaders is aangewezen en de rechtspositie van personen die gedwongen zorg ontvangen geharmoniseerd kan worden.

Detentie: toezicht om geweld tussen ingeslotenen en suïcide te voorkomen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (de DJI) is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. In dit kader draagt de DJI ook de verantwoordelijkheid voor een veilig leefklimaat binnen de verschillende inrichtingen en hiermee voor de veiligheid van elke ingeslotene. Er wordt actief beleid gevoerd om geweld tussen ingeslotenen en suïcide te voorkomen.

Geweld tussen ingeslotenen wordt op verschillende wijzen voorkomen Ten eerste vindt er een goede selectie en plaatsing van ingeslotenen plaats, zodat zij terechtkomen in het juiste regime met het juiste niveau van beveiliging en zorg. Ten tweede is er aandacht voor preventieve maatregelen waarmee allereerst de-escalerend gedrag wordt bevorderd. Deze maatregelen hebben met name effect bij direct gevaar. Het gaat daarbij om gebouwelijke beveiliging en controle, het aantal personeelsleden met specifieke beheersing- en de-escala-

tievaardigheden en regelgeving met betrekking tot de dagelijkse structuur. Tot slot is er beleid betreffende motiverende bejegening van gedetineerden dat binnen de penitentiaire inrichtingen leidend is. De communicatie met de gedetineerde dient er altijd op gericht te zijn die gedetineerde te helpen om gedrag en denkpatronen te veranderen, te stabiliseren of te verminderen in weerstandsgedrag. In justitiële jeugdinrichtingen en forensische psychiatrische centra (FPC's) wordt er gewerkt met speciale principes die passen bij het doel en het klimaat van deze instellingen. Hetzelfde geldt voor vreemdelingenbewaring die gericht is op een kort verblijf in een detentie- of uitzetcentrum in verband met de voorbereiding op de terugkeer in het eigen land. Dat stelt eisen aan de begeleiding van de vreemdeling en daarmee aan de vaardigheden van de executieve medewerker, bijvoorbeeld op het gebied van interculturele communicatie.

In onderstaande tabel staan het aantal geweldsincidenten[83] tussen ingeslotenen onderling in 2011 en 2012, uitgesplitst per sector.

Geweldsincidenten tussen ingeslotenen in 2011 en 2012

Jaartal Sector	2011	2012
Penitentiaire Inrichtingen	840 7,6 per 100 bezette plaatsen	876 8,0 per 100 bezette plaatsen
Justitiële jeugdinrichtingen	344 57,1 per 100 bezette plaatsen	334 56,8 per 100 bezette plaatsen
Forensische psychiatrische centra	34 1,8 per 100 bezette plaatsen	24 1,3 per 100 bezette plaatsen
Detentie- en uitzetcentra	97 8 per 100 bezette plaatsen	48 4 per 100 bezette plaatsen
Totaal	**1315**	**1282**

Bron: Dienst Justitiële Inrichtingen

Om suïcide te voorkomen is preventief beleid van belang. Dit beleid kent drie onderdelen. In het kader van primaire preventie moeten omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot suïcidaal gedrag in detentie zoveel mogelijk worden voorkomen. Daaronder vallen zorg op maat, het bijbrengen van kennis over de suïcideproblematiek onder het personeel en het voorkomen van een sociaal isolement. Secundaire preventie is gericht op gedetineerden van wie het vermoeden bestaat dat zij suïcidaal zijn. Hiervoor kent DJI een screeningsmethode die onderdeel uitmaakt van de intake (de procedure bij binnenkomst van een ingeslotene). Tertiaire preventie richt zich tot slot op ingeslotenen die eerder een suïcidepoging hebben gedaan. Wanneer een suïcidepoging wordt ontdekt, waarschuwt het personeel de medische dienst, de psycholoog en het dienstdoend directielid. Daarna wordt er overlegd over de te nemen maatregelen en wordt bezien of een psychiater moet worden ingeschakeld.

[83] Het aantal incidenten waarbij een ingeslotene fysiek geweld heeft gebruikt tegen (een) andere ingeslotene(n), voor zover dit heeft geleid tot oplegging van een ordemaatregel en/of disciplinaire straf.

Dit alles kan helaas niet altijd voorkomen dat er suïcides plaatsvinden. In 2011 en 2012 werd er in totaal respectievelijk 18 en 13 keer suïcide gepleegd in de verschillende inrichtingen. Hierbij verdient opmerking dat in de justitiële jeugdinrichtingen geen suïcide werd gepleegd. In onderstaande tabel wordt een onderscheid gemaakt naar type instelling en jaartal.

Suïcides in 2011 en 2012

Jaartal **Sector**	**2011**	**2012**
Penitentiaire Inrichtingen	15 1,3 per 1.000 bezette plaatsen	10 0,9 per 1.000 bezette plaatsen
Justitiële jeugdinrichtingen	0 0 per 1.000 bezette plaatsen	0 0 per 1.000 bezette plaatsen
Forensische psychiatrische centra	1 0,5 per 1.000 bezette plaatsen	3 1,7 per 1.000 bezette plaatsen
Detentie- en uitzetcentra*	2 1,6 per 1.000 bezette plaatsen	0 0 per 1.000 bezette plaatsen
Totaal	**18**	**13**

Bron: Dienst Justitiële Inrichtingen

* Binnen de detentie- en uitzetcentra, onder verantwoordelijkheid van de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV), heeft in 2011 één bestuursrechtelijke vreemdeling en één strafrechtelijke vreemdeling suïcide gepleegd.

4.5 Onderwijs, arbeid en cultuur

Onderwijs

Het recht op onderwijs, zoals neergelegd in internationale verdragen, is onder meer gewaarborgd in Nederland doordat het funderend onderwijs kosteloos is voor iedere in Nederland verblijvende leer- of kwalificatieplichtige jongere. De plicht om onderwijs te volgen eindigt met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Ook indien een minderjarige vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft, volgt hij of zij onderwijs onder dezelfde voorwaarden als alle andere jongeren in Nederland: de toegang tot het onderwijs is gelijk. Voor mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven is met de zogenoemde Koppelingswet uit 1998 bepaald dat zij geen nieuwe opleiding mogen starten na hun achttiende. De opleiding die zij voor hun achttiende verjaardag zijn begonnen, mogen ze afmaken. De wetgever achtte dit een gerechtvaardigde beperking van het recht op onderwijs, omdat hiermee een belangrijk maatschappelijk doel werd gediend, namelijk het ontmoedigen van het verblijf van illegale vreemdelingen in Nederland.

Achterstandenbeleid in onderwijs
In het funderend onderwijs worden gelijke kansen voor iedere leerling gewaarborgd door het toekennen van extra middelen aan scholen met achterstandsleerlingen. Deze middelen kunnen door de scholen worden gebruikt om bijvoorbeeld extra taallessen te verzorgen. Deze extra middelen zijn aanzienlijk en kunnen oplopen tot bijna een dubbele bekostiging voor basisscholen ten opzichte van scholen zonder achterstandsleerlingen. Er is een wettelijke basis voor overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over een gelijkere verdeling van achterstandsleerlingen over de scholen.

Burgerschap en mensenrechteneducatie
In de wetgeving voor het funderend onderwijs is opgenomen dat het onderwijs mede is gericht op actief burgerschap en sociale integratie. Scholen zijn daarbij vrij om een eigen invulling te geven aan deze doelbepaling. In de praktijk vullen veel scholen dit in met o.a. het leren over de democratische rechtsstaat en de wijze waarop een actieve bijdrage kan worden geleverd aan de samenleving.

- Het ministerie van OCW beziet het voorstel om mensenrechten, waaronder kinderrechten, expliciet te benoemen in de kerndoelen van het funderend onderwijs.

Pesten op school/sociale veiligheid
Ieder kind heeft recht op een veilige schoolomgeving. Sociale veiligheid is randvoorwaardelijk voor een optimaal leerklimaat. Kinderen moeten veilig zijn zodat ze in staat zijn om te leren en zich te ontwikkelen.[84]

- De Staatssecretaris van OCW heeft samen met de Kinderombudsman in maart 2013 een plan van aanpak pesten aan de Tweede Kamer gezonden.[85] Het plan van aanpak heeft drie hoofdlijnen: (1) normstelling en bewustwording, (2) toerusting, en (3) formeel kader. De ambitie is dat pesten niet langer als een taboe wordt behandeld of genegeerd kan worden. Overheid, scholen, leraren, ouders en kinderen nemen ieder hun verantwoordelijkheid om een sociaal veilig schoolklimaat te bevorderen.

Arbeid

De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door te zorgen voor een wettelijk kader voor het functioneren van de arbeidsmarkt, dat werknemers bescherming biedt en hun belangen waarborgt in evenwicht met de belangen van de

[84] Vgl. het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties gaf in 2009 de aanbeveling aan de Nederlandse regering om te verzekeren dat alle kinderen naar een veilige school gaan (Committee on the rights of the child, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, CRC/C.NLD/CO/3, 30 January 2009).

onderneming. Daartoe voorziet de overheid in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Recht op vrije collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden
De overheid ondersteunt de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in Nederland met het wettelijk kader zoals vastgelegd in de Wet op de cao en de Wet AVV. Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust en vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen (avv) heeft in de kern tot doel het uitoefenen van die verantwoordelijkheid van sociale partners (via collectieve afspraken in de vorm van cao's) te ondersteunen en te beschermen. Het beoogde effect van avv is concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. Op verzoek van het Kabinet heeft de SER op 23 augustus 2013 een advies uitgebracht over het draagvlak van cao's. In de adviesaanvraag staat de vraag centraal of de draagvlakvergrotende initiatieven die we nu zien voldoende zullen zijn, of dat (ook) nagedacht moet worden over een herstructurering van het cao- en avv-stelsel, mede in het licht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De kern van het SER-advies is dat het van groot belang is dat sociale partners, centraal en decentraal, blijven werken aan het vergroten van het draagvlak voor cao-afspraken en de ingezette ontwikkelingen voortzetten en waar mogelijk intensiveren, daarbij gebruikmakend van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan. Op 18 november 2013 heeft het kabinet zijn reactie op het SER-advies uitgebracht.[85]

Recht op vrije keuze van arbeid
Arbeidsuitbuiting betreft de situatie dat iemand wordt uitgebuit door een ander via ge-dwongen of verplichte arbeid, of diensten verricht waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze. Daarbij gaat het om meer dan slecht werkgeverschap. Het gaat om een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties op de werkvloer zoals onderbetaling, fysieke en/of psychische druk, dwang, misleiding, onvrijheid en meervoudige afhankelijkheid. Arbeidsuitbuiting buiten de prostitutie (voor prostitutie zie thema 4.4 Lichamelijke Integriteit en Persoonlijke Vrijheid) is sinds 1 januari 2005 strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht en valt onder het ruime begrip mensenhandel. Arbeidsuitbuiting wordt echter niet altijd herkend en erkend.

Arbeidsuitbuiting komt vaak voor in de huishouding, de land- en tuinbouw en de (Chinese) horeca. De Minister van SZW treft maatregelen (in de preventieve en repressieve sfeer in het kader van de Task Force Mensenhandel (zie thema 4.4 Lichamelijke Integriteit en Persoonlijke Vrijheid), waarin met veel organisaties wordt samenwerkt om gesignaleerde knelpunten rondom mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting op te pakken. De maatregelen hebben betrekking op de thema's: (1.) Kwaliteit handhaving, (2.) Versterking samenwerking, (3.) Voorlichting en (4.) Opvang slachtoffers arbeidsuitbuiting. De Inspectie SZW heeft in

[85] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 544, nr. 490.

het kader van de bestuurlijke controles van arbeidswetgeving een signalerende taak als het gaat om mogelijke arbeidsuitbuiting. Deze signalen kunnen aanleiding zijn tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek.

- Vanaf 2012 zet directie Opsporing van Inspectie SZW 35% van de capaciteit in voor het opsporen van arbeidsuitbuiting.

Cultuur

De deelname aan cultuur is een universeel recht. De Minister van OCW is verantwoordelijk voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Daar waar de markt leidt tot een moeilijke toegankelijkheid in financiële of geografische zin, broedplaatsen voor talent ontbreken en innovatie of experiment onvoldoende tot stand komt, heeft de overheid een rol. Door ondersteuning vanuit de overheid blijft het cultuuraanbod toegankelijk en betaalbaar en wordt de kwaliteit gewaarborgd. Hieronder volgen enkele specifieke acties die het kabinet in gang heeft gezet.

- Het kabinet is het programma Cultuureducatie met Kwaliteit gestart. Dit programma bevordert de kwaliteit van het cultuuronderwijs in het primair onderwijs. Het richt zich op:
    - het bevorderen van de deskundigheid van leerkrachten en educatief medewerkers;
    - het stimuleren van het werken met een samenhangend curriculum (doorlopende leerlijn);
    - het bevorderen van het beoordelen van leerlingenprestaties
    - het bevorderen van duurzame samenwerking tussen scholen en culturele instellingen.
- De samenwerking wordt geïntensiveerd tussen het Nationaal Archief, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Koninklijke Bibliotheek, het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, Digitaal Academisch Erfgoed (DANS), het Kenniscentrum Digitaal Erfgoed Nederland (DEN) en andere erfgoedinstellingen. Het doel is om cultuuruitingen voor een groot publiek laagdrempelig toegankelijk te maken en de digitale toegankelijkheid van culturele content te bevorderen.
- De Cultuurkaart voor het voortgezet onderwijs met een bedrag van 5 miljoen per jaar blijft behouden, zodat jongeren binnen het cultuuronderwijs naar musea, voorstellingen en andere evenementen kunnen gaan. Alle leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen een Cultuurkaart krijgen waarmee zij op laagdrempelige wijze toegang krijgen tot cultuuruitingen.
- Op 18 juni 2013 is een convenant getekend tussen OCW, VWS en diverse ouderenvermogensfondsen dat erop gericht is om meer specifiek voor ouderen bedoeld cultureel aanbod te realiseren. Het convenant richt zich op het realiseren van een breder, meer gevarieerd en uitdagender aanbod aan (educatieve) programma's voor ouderen door culturele instellingen, zodat ouderen zich kunnen blijven ontwikkelen, ook op artistiek gebied. Het welzijn en welbevinden van deze ouderen is hiermee gediend.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag
www.rijksoverheid.nl

December 2013 | B-20644